

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 16 | 2010

YVA-lain ja maankäyttö- ja rakennuslain suhde

Auvo Haapanala

YVA-lain ja maankäyttö- ja rakennuslain suhde

Auvo Haapanala

Helsinki 2010

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 16 | 2010

Ympäristöministeriö
Rakennetun ympäristön osasto

Taitto: Ainoliisa Miettinen

Julkaisu on saatavana vain internetistä:
www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö
> Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja

Helsinki 2010

ISBN 978-952-11-3787-7 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkokj.)

ESIPUHE

Suomen ympäristökeskus on laatinut ympäristöministeriön toimeksiannosta kokonaisarvioinnin YVA-lain toimivuudesta. Arvioinnissa painottui kolme näkökulmaa: YVA-lain tavoitteiden toteutuminen, arviointimenettelyn toimivuus sekä YVA-menettelyn suhde eräiden muiden lakien mukaisiin menettelyihin.

Kaavoituksen ja YVA-menettelyn suhde on ollut esillä lakien soveltamiseen liittyvissä käytännön tilanteissa. Toimivuusarvioinnin yhteydessä osoittautui tarpeelliseksi laatia erillinen selvitys YVA- lain ja maankäyttö- ja rakennuslain välisestä suhteesta sekä näiden lakien mukaisen arvioinnin yhteensovittamiseen liittyvistä kysymyksistä.

Erillisselvityksen mukaan YVA-lainsäädännön toimivuusarvioinnin osana suoritettut haastattelut sekä muut selvitykset ja kokemukset osoittavat, että kaavoituksen ja YVA-menettelyn yhteensovittamisessa on paljon ongelmia ja epäselvyyttä. Epäselvyys koskee erityisesti kysymystä siitä, milloin kaavoituksessa tehtävä vaikutusten arviointi voi korvata YVA-menettelyn. Selvityksen keskeisenä johtopäätöksenä on, että menettelyjen erilaisen luonteen vuoksi kaavoituksen ja YVA-menettelyn yhteensovittamisen ongelmia ei voitane poistaa pelkästään paremmalla ohjauksella ja yhteistyöllä, vaan tarvitaan myös säädöstarkistuksia.

YVA-lain sekä maankäyttö- ja rakennuslain välistä suhdetta koskevan erillisselvityksen laati ympäristöministeriön toimeksiannosta Auvo Haapanala. Työtä ohjasi YVA-lain toimivuuden arviointia varten asetettu ohjausryhmä. Selvitystyön taustaryhmänä toimi ympäristöministeriön asiantuntijoista koottu pienryhmä.

Ympäristöministeriö kiittää Auvo Haapanalaa erittäin asiantuntevasta ja perusteellisesta selvitystyöstä. Samoin ympäristöministeriö kiittää ohjausryhmän ja taustaryhmän jäseniä arvokkaasta panoksesta selvitystyön ohjauksessa.

Laadittu erillisselvitys antaa ministeriölle hyvät lähtökohdat kehittää maankäyttö- ja rakennuslain ja YVA-lain mukaisten arviointimenettelyjen yhteensovittamista sekä hallinnon ohjausta ja toimintatapoja samoin kuin mahdollisten lainsäädäntömuutostenkin valmistelua.

Ulla Koski

YVA-lain toimivuusarvioinnin ohjausryhmän puheenjohtaja

Ympäristöministeriö

SISÄLLYS

1 Johdanto	7
2 Lainsäädäntö ja vireillä olevia muutoksia	8
2.1 YVAL:n säännökset YVA-menettelyn ja kaavoituksen yhteensovittamisesta	8
2.2 Aikaisemman rakennuslain säännökset vaikutusten selvittämisestä kaavoituksessa	10
2.3 Maankäyttö- ja rakennuslain säännökset vaikutusten selvittämisestä kaavoituksessa ja selvitystarpeen yhteensovittamisesta	12
2.4 Kaupan sijainnin ohjauksen arviointityöryhmän ehdotus erittäin suurten kaupan hankkeiden lisäämisestä hankeluetteloon ja mahdollinen muu hankeluettelon tarkistus	14
2.5 Aluehallinnon uudistus	15
3 Ohjausaineistoa	16
3.1 YM:n kirje YVA-menettelyn soveltamisesta yksittäistapauksissa, erityisesti kaupan hankkeissa	16
3.2 YVAL:n ja MRL:n suhteen käsittely muussa ohjausaineistossa	17
4 YVA-menettelyn ja kaavoitusmenettelyn keskeiset yhtäläisyydet ja eroavuudet	19
4.1 Vaikutusten arvioinnin sisältö ja arvioitavat vaikutukset	20
4.2 Arvioinnin vaiheet ja osallistumismahdollisuudet	20
4.3 Eri toimijoiden asema ja päätöksenteko	23
4.4 Menettelyjen oikeusvaikutukset	24
4.5 Yhteenveto YVA:n ja kaavoituksen keskeisistä eroavuuksista ja yhtäläisyyksistä	25
5 YVA-menettelyn ja kaavoituksen yhteensovittamisesta eri tilanteissa	28
6 YVA-menettelyn soveltamisesta yksittäistapauksissa	30
6.1 Yleistä YVA-menettelyn soveltamisesta	30
6.2 Esimerkkejä YVA:n tapauskohtaisesta soveltamisesta	31
7 Arvioita menettelyjen keskinäisistä suhteista ja lainsäädännön toimivuudesta	41
7.1 Havaintoja SYKE:n selvityksen haastatteluista ja muusta aineistosta	41
7.2 Muita arvioita	43
8 Johtopäätökset	45
8.1 Kehittämistarpeet	45
8.2 Säännöksiä ja niiden soveltamista koskevat ehdotukset	47
8.3 Muita toimenpide-ehdotuksia	50
Kuvailulehti	52
Presentationsblad	53

1 Johdanto

Ympäristöministeriö käynnisti loppuvuodesta 2007 YVA-lainsäädännön toimivuuden arvioinnin. Arviointia on suorittanut ministeriön tilauksesta Suomen ympäristökeskus (SYKE). YVA-lainsäädännön toimivuuden kokonaisarvioinnin tarve on tullut esille mm. eduskunnan ympäristövaliokunnan mietinnössä vuonna 2006 (YmVM 3/2006).

Kaavoituksen ja YVA-menettelyn suhde ja menettelyjen yhteensovittaminen on ollut esillä eri yhteyksissä sekä lainvalmistelussa että lakien käytäntöön soveltamisessa. Myös YVA-lain toimivuusarviointiin liittyneissä asiantuntijahaastatteluissa tämä suhde nousi esille yhtenä keskeisenä ongelmana. Saatujen kokemusten perusteella ympäristöministeriö katsoi tarpeelliseksi, että YVA-lain ja maankäyttö- ja rakennuslain suhdetta tarkastellaan yksityiskohtaisemmin erillisselvityksessä.

Tätä selvitystä laadittaessa on käytettävissä ollut Suomen ympäristökeskuksen suorittamien asiantuntijahaastattelujen aineisto sekä tekeillä olevan toimivuusarvioinnin raporttiluonnos. Myös SYKEN arviointia varten Joensuun Yliopistosta professori (mvs.) Ismo Pölöseltä tilaama YVA:a tarkasteleva oikeudellinen selvitys on ollut käytettävissä tätä selvitystä laadittaessa.

Tässä selvityksessä on keskitytty tarkastelemaan maankäyttö- ja rakennuslain osalta erityisesti kaavoituksen ja YVA-menettelyn suhdetta. Sen sijaan rakennusluvan ja maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten muiden lupien suhde YVA-menettelyyn ei ole kuulunut tarkastelun piiriin.

2 Lainsäädäntö ja vireillä olevia muutoksia

2.1

YVAL:n säännökset YVA-menettelyn ja kaavoituksen yhteensovittamisesta

Ympäristövaikutusten arvioinnista hankkeissa säädetään laissa ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (YVAL, 468/1994) ja valtioneuvoston asetuksessa ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (YVAA, 713/2006).

YVAL 1 §:n mukaan lain tavoitteena on edistää ympäristövaikutusten arviointia ja yhtenäistä huomioon ottamista suunnittelussa ja päätöksenteossa sekä samalla lisätä kansalaisten tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia.

YVAL:n mukaista arviointimenettelyä sovelletaan lain 4 §:n mukaan asetuksen hankeluettelossa mainittuihin hankkeisiin. Lisäksi arviointimenettelyä sovelletaan YVAL 4.2 §:n mukaan yksittäistapauksessa hankkeeseen, joka todennäköisesti aiheuttaa hankeluettelossa mainittujen hankkeiden vaikutuksiin rinnastettavia merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia.

YVAL 3 §:ssä säädetään lain suhteesta muuhun lainsäädäntöön. Pykälän alkuperäinen sanamuoto kuului seuraavasti:

Tätä lakia sovellettaessa otetaan huomioon, miten ympäristövaikutuksia on selvitetty tai voidaan selvittää muun lain mukaisessa suunnittelu- ja lupamenettelyssä. Tämän lain mukaisen arviointiselostuksen käyttämisestä muun lain mukaisena selvityksenä säädetään erikseen.

Hallituksen esityksessä (HE 319/1993) on säännöksen perusteluissa todettu, että hankkeiden ympäristövaikutusten selvittämistä edellytetään muun muassa vesilaissa, rakennuslaissa, ympäristölupamenettelylaissa ja laeissa, joissa tarkoitettuihin lupa- ja vastaaviin päätöksiin sovelletaan ympäristölupamenettelylakia, sekä ydinenergialaissa. Perustelujen mukaan esimerkiksi kaavoituksen ja tieverkko-suunnittelun yhteydessä tehdään yleensä selvityksiä, joita voidaan hyödyntää myöhemmin hankkeen ympäristövaikutusten arvioinnissa. Näissä suunnittelujärjestelmissä on muun muassa voitu arvioida eräitä vaihtoehtoja, joita tämän vuoksi ei enää ole tarpeen tarkastella arviointimenettelyssä. Hallituksen esityksen mukaan pykälä sisältää yleisen periaatteen siitä, että lakia sovellettaessa käytetään hyväksi hankkeesta ja sen ympäristövaikutuksista muussa yhteydessä tehdyt selvitykset.

YVAL:n muutoksella 267/1999 säännöstä eräiltä osin tarkistettiin. Pykälästä poistettiin sanat ”tai voidaan selvittää”. Säännöksen nykyinen sanamuoto kuuluu seuraavasti:

Tätä lakia sovellettaessa otetaan huomioon, mitä hankkeesta ja sen ympäristövaikutuksista on muussa yhteydessä selvitetty, sekä sovitetaan yhteen mahdollisuuksien mukaan tässä laissa ja muussa lainsäädännössä edellytetyt selvitykset. Tämän lain mukaisen arviointiselostuksen käyttämisestä muun lain mukaisena selvityksenä säädetään erikseen.

Lakiin vuonna 1999 tehtyjen muutosten osalta hallituksen esityksessä (HE 182/1998) on yleisesti todettu, että lain suhdetta muuhun lainsäädäntöön ehdotetaan tarkistettavaksi lain soveltamisesta saatujen kokemusten perusteella. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan 3 §:n muutoksista seuraavaa:

”Pykälä sisältäisi edelleen yleisen periaatteen, jonka mukaan lakia sovellettaessa käytetään hyväksi hankkeesta ja sen ympäristövaikutuksista muussa yhteydessä tehdyt selvitykset. Ehdotettu muutos korostaa mahdollisuutta ottaa huomioon kaikki suunnittelun aikana tehdyt selvitykset. Muutos korostaisi lain 24 §:n mukaisesti laadittavien suunnitelmien ja ohjelmien yhteydessä tehtävien selvitysten hyödyntämistä hankkeiden YVA-menettelyssä. Pykälässä säädettäisiin lisäksi arviointimenettelyn ja muun lainsäädännön edellyttämien selvitysten yhteensovittamisesta siinä määrin kuin se on mahdollista ottaen huomioon hankkeen suunnitteluvaihe. Yhteensovittaminen ei ole aina mahdollista. Yksityiskohtaisemmat selvitykset lupamenettelyjä varten laaditaan usein vasta arviointimenettelyn jälkeen.”

YVAL:n mukaisen arviointimenettelyn suhteesta muihin menettelyihin säädetään YVAL 5 §:ssä. Pykälä kuului alun perin seuraavasti:

Ellei 3 luvun säännöksistä muuta johdu, arviointimenettelyä ei sovelleta 4 §:n 2 momentissa tarkoitettuun hankkeeseen tai toteutetun hankkeen muutokseen, jos vaikutukset on selvitetty muun lain mukaisessa menettelyssä tässä laissa edellytetyllä tavalla ja selvityksistä on kuultu kaikkia niitä, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa.

Hallituksen esityksessä (HE 319/1993) säännöstä oli perusteltu seuraavasti:

”Pykälän mukaan arviointimenettelyä ei sovellettaisi, jollei 3 luvun säännöksistä muuta johdu, 4 §:n 2 momentissa tarkoitettuun hankkeeseen tai hankkeen olennaiseen muutokseen, jos vaikutukset on selvitetty muun lain mukaisessa menettelyssä tässä laissa tarkoitettulla tavalla ja kuuleminen on järjestetty siten, että on kuultu kansalaisia, viranomaisia ja yhteisöjä, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa. Tällainen hanke voisi olla esimerkiksi hanke, joka on suunniteltu yksityiskohtaisen kaavoituksen yhteydessä.”

Pykälän 1 momentin nykyinen sanamuoto on peräisin lain muutoksesta 267/1999 ja 2 momentin sanamuoto lain muutoksesta 458/2006. Pykälä kuuluu seuraavasti:

Yhteysviranomaisen, kaavaa laativan kunnan tai maakunnan liiton ja hankkeesta vastaavan on oltava riittävässä yhteistyössä hankkeen arviointimenettelyn ja kaavoituksen yhteensovittamiseksi

Ellei 3 luvun säännöksistä muuta johdu, arviointimenettelyä ei sovelleta 4 §:n 2 momentissa tarkoitettuun hankkeeseen tai toteutetun hankkeen muutokseen, jos vaikutukset on selvitetty muun lain mukaisessa menettelyssä tässä laissa edellytetyllä tavalla ja selvityksistä on kuultu kaikkia niitä, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa, sekä yhteisöjä ja säätiöitä, joiden toimialaa hankkeen vaikutukset saattavat koskea. Yhteysviranomaisen arvioi tarvittaessa muun lain mukaisesti tehtyjen selvitysten ja kuulemisten riittävyden ennen hankkeen toteuttamista koskevan lupa- tai muun siihen rinnastettavan päätöksen tekemistä.

Hallituksen esityksen (182/1998) mukaan 1 momentin tarkoituksena on selkeyttää hankkeesta vastaavan, kaavoittajan ja yhteysviranomaisen tehtäviä kaavoituksen ja hankkeen arviointimenettelyn yhteensovittamiseksi. Kaavoitus ja hankkeen arviointimenettely sovitettaisiin yhteen silloin, kun se on tarkoituksenmukaista ottaen huomioon hankkeen suunnittelu- ja kaavoitustilanne. Tällaisessa tilanteessa hankkeella olisi oltava hankkeesta vastaava ja kaava laadittaisiin keskeisiltä osin kyseisen hankkeen toteuttamiseksi. Hankkeesta vastaava vastaisi hankkeen ympäristövaikutusten selvittämisestä kuten YVA-menettelyssä yleensäkin. Hankkeen ympäristövaikutuksia koskevat selvitykset todennäköisesti hyödyttäisivät kaavoitusta ja osa kaavaa varten laadituista selvityksistä hankkeen suunnittelua. Selvitystyön osalta olisi tarpeen sopia vastuunjaosta aina kussakin tapauksessa erikseen hankkeesta vastaavan, kaavoittajan ja yhteysviranomaisen kesken. YVA-menettelyn mukainen arviointiohjelma voisi olla se asiakirja, jossa työnjako kirjataan.

Pykälän 2 momentin säännöstä tarkennettaisiin hallituksen esityksen (182/1998) mukaan siten, että yhteysviranomaisen arvioi tarvittaessa muun lain mukaisesti tehtyjen selvitysten ja kuulemisten riittävyden ennen hankkeen toteuttamista koskevan lupa- tai muun siihen rinnastettavan päätöksen tekemistä. Tämän vuoksi viranomaisen olisi pyydettävä tarvittaessa yhteysviranomaisen kannanotto siitä, vastaako lupa- tai muu siihen rinnastettava viranomaismenettely, jossa hanketta on käsitelty, YVA-lain vaatimuksia ympäristövaikutusten selvittämisestä, tiedottamisesta ja eri tahojen osallistumisesta. Yhteysviranomaisen voi ottaa kantaa asiaan myös omasta aloitteestaan. Yhteysviranomaisen kannanotto voi sisältää tiedon siitä, että jo sovellettu muun kuin YVA-lain mukainen menettely vastaa YVA-lain vaatimuksia. Kannanotto voi myös tarkoittaa sitä, että vaatimukset eivät täyty.

2.2

Aikaisemman rakennuslain säännökset vaikutusten selvittämisestä kaavoituksessa

Rakennuslaissa (370/1958) ei ennen YVAL:n säätämistä ollut yleistä, kaikkea kaavoitusta koskevaa säännöstä kaavan vaikutusten selvittämisestä. Rakennuslain 18 §:ssä oli tosin seutukaavaa koskeva säännös siitä, että seutukaava perustuu tarpeellisiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Käytännössä myös muiden kaavojen sisältövaatimusten täyttymisen arviointi esimerkiksi vahvistusmenettelyssä ja valituksia ratkaistaessa perustui tarpeen mukaan selvityksiin. Myös rakennusasetuksessa (266/1959) oli jo aikaisemmin eräitä säännöksiä kaavaselostukseen kuuluvista selvityksistä.

YVAL:n säätämisen yhteydessä rakennuslakiin lisättiin yleinen säännös kaavan vaikutusten selvittämisestä (RakL:n muutos 469/1994):

3 §

Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman toteuttamisen ympäristövaikutukset sekä yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuri- ja muut vaikutukset. Kaavaan voidaan ottaa haitallisten tai häiriötä aiheuttavien ympäristövaikutusten estämiseksi tai rajoittamiseksi tarpeellisia määräyksiä.

Kaavaehdotusta valmisteltaessa kaavaan voidaan sisällyttää erityinen selvitys ympäristövaikutuksista, jos suunnitellulla maankäytöllä on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.

Hallituksen esityksessä (HE 319/1993) säännöstä perusteltiin seuraavasti:

”Rakennuslain mukaisessa kaavoituksessa sovitetaan yhteen erilaisia maankäyttötarpeita. Eri toimintojen ympäristövaikutuksia on selvitettävä ja arvioitava riittävän aikaisessa vaiheessa toimintojen sijoittamista suunniteltaessa. Kaavoitukseen kuuluvat jo nykyisin selvitykset suunnittelun lähtökohdista, vaihtoehdoista ja kaavan toteuttamisen vaikutuksista. Kaavoitukseen liittyvät myös rakennuslainsäädännön mukaiset julkisuus- ja osallistumismenettelyt. Kaavoitukseen liittyvän vaikutusten selvittämisen laajuus ja tarkkuus on erilainen sen mukaan, onko kysymys yleispiirteisestä seutu- tai yleiskaavasta vai yksityiskohtaisesta kaavasta. Myös alueen ja suunniteltavan maankäytön ominaisuudet vaikuttavat asiaan. Yleispiirteisessä kaavoituksessa suoritettu suunnitelman vaikutusten selvittäminen voidaan ottaa lähtökohdaksi yksityiskohdaisempaa kaavaa laadittaessa ja siinä tarpeen mukaan tarkentaa selvityksiä.”

Rakennuslain 3 §:ään otettiin samalla säännös, jonka mukaan kaavaan voidaan ottaa haitallisten tai häiriötä aiheuttavien ympäristövaikutusten estämiseksi tarpeellisia määräyksiä. Säännöksellä pyrittiin hallituksen esityksen mukaan kehittämään ja selkeyttämään kaavoituskäytäntöä.

Rakennuslain 3 §:n 2 momentin mukaan kaavaan voitiin sisällyttää erityinen selvitys ympäristövaikutuksista, jos suunnitellulla maankäytöllä on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia. Tältä osin lain perusteluissa todettiin, että tällaisten kaavojen asianmukaisen julkisuuden ja osallistumismenettelyn turvaamiseksi olisi kaavan vaikutukset selvitettävä jo kaavaehdotuksen valmisteluvaiheessa. Edellä tarkoitettu kaavaan liittyvä, tavanomaista monipuolisempi selvitys ympäristövaikutuksista vähentäisi osaltaan tarvetta haitallisten ympäristövaikutusten selvittämiseen hankesuunnittelun yhteydessä. Kaavoituskäytännössä ei rakennuslain voimassaoloaikana kuitenkaan tehty selvää eroa lain 3 §:n 1 momentin ja 2 momentin mukaisten vaikutus selvitysten välillä.

Rakennuslakiin otettiin samalla säännökset, joilla kiellettiin poikkeuksen myöntäminen, jos siitä todennäköisesti aiheutuu merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. Myös rakennusasetuksen säännöksiä kaavaselostusten sisällöstä täsmennettiin.

Maankäyttö- ja rakennuslain säännökset vaikutusten selvittämisestä kaavoituksessa ja selvitystarpeen yhteensovittamisesta

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) tuli voimaan 1.1.2000. Lain 9 §:ssä säädetään vaikutusten selvittämisestä kaavaa laadittaessa seuraavasti:

9 § Vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia.

Lain muutoksella 202/2005, joka liittyi viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia koskevan lainsäädännön voimaantuloon 1.6.2005, pykälään lisättiin tarkasteltavien vaihtoehtojen ympäristövaikutuksia koskeva kohta (lihavoitu edellä).

Hallituksen esityksessä (HE 101/1998) on lain 9 §:ää perusteltu seuraavasti:

”Pykälään ehdotetaan otettavaksi yleinen säännös kaavoituksen perustumisesta riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Näihin kuuluvat muun muassa kaavoitettavan alueen ja sen lähiympäristön luonnonoloja, rakennettua ja muuta kulttuuriympäristöä, väestön oloja, ympäristön tilaa, olevia ja suunniteltuja toimintoja, alueen kehitysnäkymiä ja muita kaavoituksessa tehtäviin ratkaisuihin vaikuttavia asioita koskevat tutkimukset ja selvitykset.

Kaavoituksessa sovitetaan yhteen erilaisia alueidenkäyttötarpeita. Alueiden käytön ja eri toimintojen sijoittamisen ympäristövaikutukset ja muut vaikutukset on tarpeen selvittää ja arvioida riittävän aikaisessa vaiheessa kaavaa laadittaessa. Riittävän laaja-alainen ja perusteellinen vaikutusten arviointi kaavoituksen yhteydessä on välttämätöntä jo senkin vuoksi, että ne, joiden olosuhteisiin ratkaisu saattaa vaikuttaa, voivat arvioida eri vaihtoehtojen vaikutuksia.

Vaikutukset olisi selvitettävä koko siltä alueelta, jolle kaavan olennaisten vaikutusten voidaan arvioida ulottuvan. Esimerkiksi suurten kauppakeskusten sijoittumista suunniteltaessa olennaiset vaikutukset ulottuvat usein kunnan rajojen yli. Lähelle kuntarajaa suunniteltavien vähäisempienkin maankäytön muutosten vaikutukset saattavat ulottua kunnan rajan yli. Vaikutukset on tällöin myös selvitettävä koko vaikutusalueelta yli kunnan tai muiden hallinnollisten rajojen.

Ehdotuksessa ei ole varsinaisesti edellytetty eri vaihtoehtojen laatimista kaavoituksen yhteydessä. Vaikutusten riittävän selvittämisen ja arvioinnin kannalta on kuitenkin katsottava, että kaavoitusmenettelyyn yleensä kuuluu vähintään mahdollisten maankäytön muutosten ja nykyisen tilanteen välinen vaikutusten vertailu. Kaavan tavoitteiden ja sisällön riittävä arviointi edellyttää usein useampienkin vaihtoehtojen selvittämistä.

Ehdotuksen mukaan kaikessa kaavoituksessa on vaikutukset selvitettävä riittävissä määrin. Tämä vastaa rakennuslakiin jo vuonna 1994 otettua säännöstä. Vaikutusten selvittämisen laajuus ja tarkkuus on luonnollisesti erilainen sen mukaan, onko kysymys laaja-alaisesta maakunta- tai yleiskaavasta vai asema-kaavasta. Laaja-alaisessa kaavoituksessa suoritettu vaikutusten selvittäminen voidaan ottaa lähtökohdaksi yksityiskohtaisempaa kaavaa laadittaessa ja siinä tarpeen mukaan tarkentaa selvityksiä.

Kaavoitukseen liittyvää ympäristövaikutusten arviointia voidaan tarpeen mukaan täydentää ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain mukaisessa hankekohtaisessa arviointimenettelyssä. Eräissä tapauksissa on myös perusteltua kytkeä kaavoitukseen liittyvät arviointi- ja vuorovaikutusmenettelyt ja hankekohtaiseen vaikutusten arviointiin liittyvät vastaavat menettelyt ainakin osittain toisiinsa.”

Laissa viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (SOVA-laki, 200/2005) on määritelty tuon lain ja MRL:n soveltamisalan suhde. SOVA-lain 7 §:n mukaan tuon lain mukaista ympäristöarviointia vastaavasta ympäristövaikutusten arvioinnista kaavojen laatimisen yhteydessä säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa.

Maankäyttö- ja rakennuslain säännöstä vaikutusten selvittämisestä kaavaa laadittaessa täsmentää maankäyttö- ja rakennusasetuksen 1 § seuraavasti:

1 § Vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 9 §:ssä tarkoitettuja kaavan vaikutuksia selvittäessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus, aikaisemmin tehdyt selvitykset sekä muut selvitysten tarpeellisuuteen vaikuttavat seikat. Selvitysten on annettava riittävät tiedot, jotta voidaan arvioida suunnitelman toteuttamisen merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset:

- 1) ihmisten elinoloihin ja elinympäristöön;*
- 2) maa- ja kallioperään, veteen, ilmaan ja ilmastoon;*
- 3) kasvi- ja eläinlajeihin, luonnon monimuotoisuuteen ja luonnonvaroihin;*
- 4) alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, yhdyskunta- ja energiatalouteen sekä liikenteeseen;*
- 5) kaupunkikuvaan, maisemaan, kulttuuriperintöön ja rakennettuun ympäristöön.*

Jos yleis- tai asemakaavan maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä tarkoitetut olennaiset vaikutukset ulottuvat toisen kunnan alueelle, kaavan vaikutuksia selvittäessä tulee olla tarpeellisessa määrin yhteydessä tähän kuntaan. Jos kaavan olennaiset vaikutukset ulottuvat toisen maakunnan liiton alueelle, tulee vastaavasti olla yhteydessä tähän liittoon.

Maankäyttö- ja rakennuslaki ei sisällä nimenomaisia säännöksiä kaavoitukseen liittyvän vaikutusten selvittämisen ja YVA-menettelyn yhteensovittamisesta. MRL:n säätämistä koskevassa hallituksen esityksessä on kuitenkin korostettu näiden menettelyjen kytkemistä toisiinsa. Pyrkimys päällekkäisten selvitysten välttämiseen tulee esille myös MRL 9 §:n sanamuodossa, jonka mukaan kaavan vaikutukset on selvitettävä ”tarpeellisessa määrin”. Tämä korostaa sekä selvitysten suhteuttamista kulloinkin kyseessä olevan kaavan merkitykseen ympäristövaikutusten kannalta

että aikaisemmin laadittujen selvitysten hyödyntämistä selvitystarpeita arvioitaessa. Sama näkökulma tulee vielä selvemmin esille MRA 1 §:ssä, jonka mukaan kaavan vaikutuksia selvitetessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus, aikaisemmin tehdyt selvitykset sekä muut selvitysten tarpeellisuuteen vaikuttavat seikat.

2.4

Kaupan sijainnin ohjauksen arviointityöryhmän ehdotus erittäin suurten kaupan hankkeiden lisäämisestä hankeluetteloon ja mahdollinen muu hankeluettelon tarkistus

Kaupan sijainnin ohjausta arvioinut ympäristöministeriön työryhmä ehdotti raporttissaan (ympäristöministeriön raportteja 21 / 2009; 25.9.2009) YVA-asetuksen tarkistamista siten, että yli 60 000 k-m²:n suuruiset vähittäiskaupan suuryksiköt otetaan YVA-menettelyn piiriin. Työryhmä katsoi tämän tarpeelliseksi, jotta voidaan varmistaa hankkeen asianmukainen yksilöinti, ympäristöarvioinnin riittävyys ja osallisten riittävä tiedonsaanti ja osallistumismahdollisuus ennen hanketta koskevaa päätöksen tekoa. Työryhmän mukaan tällaisten hankkeiden lisääminen hankeluetteloon myös poistaa epätietoisuuden siitä, minkä kokoisiin kaupan hankkeisiin YVA-menettelyä tulee aina soveltaa sekä yksittäistapauksia koskevan erillisen harkintatarpeen näiden hankkeiden osalta ja siten nopeuttaa hankkeiden suunnittelua ja valmistelua.

Työryhmän ehdotuksesta annetuissa lausunnoissa ehdotusta sekä puollettiin että vastustettiin. Puoltavan kannan perusteluina esitettiin mm. eräiden valtion viranomaisten kuntien ja järjestöjen lausunnoissa, että erittäin suurten kaupan hankkeiden lisäämisellä hankeluetteloon voidaan varmistaa selvitysten riittävyyttä ja laatua sekä selkeyttä epäselvyyksiä tapauskohtaisen YVA-menettelyn soveltamisesta tällaisiin hankkeisiin. Varauksellisen kannan perusteluina tuotiin mm. eräiden maakunnan liittojen, alueellisten ympäristökeskusten ja kuntien lausunnoissa esiin se, että suurten kaupan hankkeiden vaikutukset kohdistuvat ennen muuta yhdyskuntarakenteeseen, liikenteeseen ja ihmisten elinympäristöön, joten niiden selvittäminen on luontevinta kaavoituksen yhteydessä. Erityisesti elinkeinoelämää edustavien tahojen lausunnoissa katsottiin ehdotuksen johtavan päällekkäisiin prosesseihin ja pitkittävän kaavoitusta. Eräissä lausunnoissa tuotiin esiin myös yleisempiä kaavoituksen yhteydessä tehtävän vaikutusten arvioinnin ja YVA-menettelyn suhteisiin liittyviä ongelmia. Esimerkiksi YVAL 5.2 §:n sanontaa ”on selvitetty” pidettiin eräissä lausunnoissa lain soveltamisen kannalta epäselvänä.

Ympäristöministeriössä on myös selvitetty hankeluettelon mahdollista täydentämistä merkittävien tuulivoimalahankkeiden osalta. Ministeriön seurannan mukaan 25.1.2010 mennessä oli tehty kaikkiaan 48 päätöstä YVA-menettelyn soveltamisesta yksittäisissä tuulivoimalahankkeissa. YVA-menettelyä vaatinut hanke on ollut pienimmillään 3 tuulivoimalaa käsittävä (9 MW) ja suurimmillaan 240 voimalaa käsittävä (1 300 MW). Samaan ajankohtaan mennessä YVA-menettelyjä oli toteutettu vasta kolmessa tuulivoimalahankkeessa ja vireillä oli 20 tuulivoimalahankkeen YVA-menettelyä. Tarkoitus on määritellä hankeluettelon mukaan YVA-menettelyä edellyttävät tuulivoimalahankkeet yksittäisten laitosten lukumäärän ja hankkeen kokonaiskapasiteetin mukaan.

Aluehallinnon uudistus

Alueellisille ympäristökeskuksille kuuluneet ympäristöhallinnon tehtävät ovat 1.1.2010 voimaan tullessa aluehallinnon uudistuksessa siirtyneet pääosin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY) hoidettaviksi. Tämän mukaisesti aikaisemmin ympäristökeskuksille kuuluneet kaavoituksen ohjauksen tehtävät ja yhteysviranomaisen tehtävät YVA-menettelyssä ovat siirtyneet ELY-keskuksille. Näiden tehtävien sisältöön ei tässä yhteydessä ole tullut muutoksia.

Uudistuksen yhtenä tavoitteena on ollut aikaisemmin eri hallinnonaloille kuuluneiden tehtävien kokoaminen alueellisesti samaan viranomaiseen ja siten lisätä yhteistyötä ja edistää eri näkökulmien yhteensovittamista. Kaavoituksen ja YVA-menettelyn kannalta keskeistä on maankäytön ohjauksen, ympäristönsuojelun, liikennehallinnon ja elinkeinojen edistämisen tehtävien kokoaminen alueellisesti samalle viranomaiselle. Kun sekä kaavoituksen että YVA-menettelyn luonteeseen kuuluu erilaisten tavoitteiden yhteensovittamista, uudistus saattaa edistää yhteensovittavan näkökulman painottumista myös näiden tehtävien hoitamisessa. Toisaalta huolta on herättänyt pelko ympäristöllisten tavoitteiden syrjäytymisestä esimerkiksi elinkeinojen edistämisen tavoitteisiin verrattuna.

3 Ohjausaineistoa

3.1

YM:n kirje YVA-menettelyn soveltamisesta yksittäistapauksissa, erityisesti kaupan hankkeissa

Ympäristöministeriö lähetti 25.2.2009 alueellisille ympäristökeskuksille kirjeen YVA-menettelyn soveltamisesta yksittäistapauksissa, erityisesti kaupan hankkeissa. Kirje katsottiin tarpeelliseksi, koska viime aikoina vireille tulleiden merkittävien vähittäiskaupan suuryksiköiden toteuttamista koskevien hankkeiden yhteydessä oli esiintynyt epätietoisuutta YVA-menettelyn soveltamisen tarpeesta ja menettelyn yhteensovittamisesta kaavoituksen kanssa. Tämä oli tullut esille erityisesti tilanteissa, joissa vaikutuksiltaan merkittävää kaupan hanketta suunnitellaan sijoitettavaksi alueelle, jolla ei vielä ole voimassa hankkeen sijoittumisen mahdollistavaa kaavaa. Kirjeen tarkoituksena oli selventää YVA-lain soveltamista tällaisissa tilanteissa ja kaavoituksen yhteydessä tehtävien vaikutusselvitysten merkitystä.

Kirjeen keskeiset kannanotot YVAL ja MRL:n suhteen kannalta ovat seuraavat:

1. Kaupan hankkeet eivät sisälly YVAA 6 §:n hankeluetteloon. Suuret kaupan hankkeet ovat kuitenkin sellaisia, joiden yhteydessä YVA-menettely saattaa tulla sovellettavaksi yksittäistapauksessa. YVA-direktiivin liitteen II kohdassa 10 b) mainitaan kaupunkirakentaminen mukaan lukien ostoskeskusten ja paikoitusalueiden rakentaminen hankkeina, joiden osalta on harkittava tapauskohtaisesti, pitääkö YVA-menettelyä soveltaa.
2. Harkittaessa YVA-menettelyn soveltamista yksittäistapauksessa on ensin selvittävä, onko hankkeella todennäköisesti YVA-asetuksen 6 §:n hankeluettelon hankkeiden vaikutuksiin rinnastettavia merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia.
3. Arviointimenettelyä on lähtökohtaisesti sovellettava, mikäli harkinnassa päädytään siihen, että merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia todennäköisesti on.
4. Arviointimenettelyä ei kuitenkaan sovelleta,
 - jos hankkeen vaikutukset on riittävästi selvitetty YVA-laissa edellytetyllä tavalla kaavoituksessa ja
 - kaavan laatimisprosessi on vastannut YVAL:n vaatimuksia tiedottamisesta ja eri tahojen osallistumisesta, eikä
 - hankkeella todennäköisesti ole toisen valtion alueelle ulottuvia merkittäviä ympäristövaikutuksia.
5. MRL:n vaatimukset täyttävän kaavan on yleensä katsottava vastaavan YVAL:n vaatimuksia. YVA-yhteysviranomaisen on kuitenkin hankekohtaisesti arvioitava kaavoituksen yhteydessä tehtyjen selvitysten ja kuulemisten riittävyys.
6. YVA-menettelyn soveltamatta jättäminen sillä perusteella, että hankkeen vaikutukset on riittävän laajasti selvitetty kaavoitusmenettelyssä, edellyttää, että ko. kaava on hyväksytty.

7. Alueellisen ympäristökeskuksen on syytä olla oma-aloitteinen ja tehdä arviointimenettelyn aloittamista koskeva harkinta ja soveltamispäätös viipymättä, kun hanke tulee sen tietoon.
8. Vaikutukseltaan merkittävien kaupan hankkeiden sijoittumista ja suhdetta muuhun maankäyttöön voidaan yleensä parhaiten arvioida kaavoitusmenettelyssä, jossa vaikutukset arvioidaan MRL 9 §:ssä ja MRA 1 §:ssä edellytetyllä tavalla ja johon liittyy laaja ja monipuolinen vuorovaikutus. Kauppaa koskevien yleis- ja asemakaavojen ohjauksessa on syytä kiinnittää erityistä huomiota siihen, että kaavan toteuttamisen vaikutukset selvitetään asianmukaisesti.
9. Kaavoituksen keskeneräisyydestä tai kaavojen vanhentuneisuudesta johtuvia päällekkäisiä vaikutusten arviointeja voidaan pyrkiä välttämään sijoittamalla hankkeita alueille, joilla on voimassa ajan tasalla oleva asemakaava. Kun vaikutukset on asianmukaisesti selvitetty kaavoitusmenettelyssä, ei hankkeen vaikutusten selvittämiseen lähtökohtaisesti tarvita erillistä YVA-menettelyä. Mikäli hankkeen vaikutuksia ei ole asianmukaisesti selvitetty kaavoituksessa eikä erillistä YVA-menettelyä ole toteutettu, voidaan joutua tilanteeseen, jossa YVA-menettely tulee sovellettavaksi hankkeen rakennuslupavaiheessa.
10. Vaikutusten arviointi tulee suunnitella siten, että se palvelee sekä kaavoitusta että YVA-menettelyä. Kaavoituksen yhteydessä tehtyjä selvityksiä voidaan käyttää hyväksi hankekohtaisessa YVA-menettelyssä ja vastaavasti YVA-menettelyssä tehtyjä selvityksiä voidaan käyttää hyväksi kaavoituksessa. Menettelyihin liittyviä vuorovaikutustilaisuuksia ja nähtävilläoloja on syytä sovitaa yhteen ja järjestää samanaikaisesti.

3.2

YVAL:n ja MRL:n suhteen käsittely muussa ohjausaineistossa

Ympäristöministeriö on julkaissut runsaasti opas- ja ohjausaineistoa YVA-menettelystä sekä vaikutusten arvioinnista kaavoituksessa. Tässä aineistossa on eri näkökulmista käsitelty YVA-menettelyn ja kaavoituksen yhteensovittamista ja muussa menettelyssä jo tehtyjen selvitysten hyödyntämistä.

Esimerkiksi julkaisussa ”Vaikutusten arviointi kaavoituksessa” (Ympäristöhallinnon ohjeita 10/2006) on käsitelty vaikutusten arviointien liittymistä kaavaprosessiin, vaikutuksia koskevan tiedon tuottamista, vaikutusten arviointien suunnittelua osana kaavoituksen ohjelmointia, kaavan ja sen osaratkaisujen sekä vaihtoehtojen ja kaavan toteutustapojen vaikutusten arviointia, vaikutusten arviointien riittävyttä, vaikutusten arviointien raportointia sekä kaavojen vaikutusten arviointien suhdetta YVA-menettelyyn ja Natura 2000 -verkostoon.

Ohjauksessa on korostettu, että kaavoituksen yhteydessä tehtyjä selvityksiä voidaan yleensä käyttää hyväksi hankekohtaisessa YVA-menettelyssä. Vastaavasti kaavoituksessa voidaan käyttää hyväksi YVA-menettelyssä tehtyjä selvityksiä. Tehtyjen selvitysten ajantasaisuus ja soveltuvuus on kuitenkin aina syytä tarkistaa.

YVA-menettelyn ja kaavoituksen yhteensovittamisen tarpeen on katsottu korostuvan erityisesti tilanteissa, joissa kaava laaditaan tiettyä konkreettista hanketta varten tai kaavaan sisältyy hanke, jolla on koko kaavan rakenteeseen tai sisältöön merkittävä

vaikutus. Tällöin kannattaa vaikutusten arviointi suunnitella siten, että se palvelee suoraan sekä kaavoitusta että hankekohtaista suunnittelua.

Ohjauksessa on erityisesti korostettu myös sitä, että kaavaan ja hankkeeseen liittyviä vuorovaikutustilaisuuksia ja nähtävilläoloja on syytä järjestää samanaikaisesti, mikäli tämä kaavoituksen ja hankesuunnittelun ajoituksen kannalta on mahdollista.

4 YVA-menettelyn ja kaavoitusmenettelyn keskeiset yhtäläisyydet ja eroavuudet

Maankäyttö- ja rakennuslain ja YVA-lain keskinäisten suhteiden ja mahdollisten kehittämistarpeiden arvioimiseksi on tarpeen tarkastella kaavoitusmenettelyn ja YVA-menettelyn keskeisiä yhtäläisyyksiä ja eroavuuksia. Tällöin on kiinnitettävä huomiota erityisesti seuraaviin näkökohtiin:

1. vaikutusten arvioinnin sisältö ja arvioitavat vaikutukset
2. arvioinnin vaiheet ja osallistumismahdollisuudet
3. eri toimijoiden asema ja päätöksenteko
4. menettelyjen oikeusvaikutukset.

Ympäristöministeriössä on eri yhteyksissä vertailtu kaavoitus- ja YVA-menettelyn sisältöä, vuorovaikutusmenettelyjä ja eri toimijoiden asemaa prosessissa. Seuraava taulukko perustuu ministeriössä tehtyihin vertailutaulukoihin (Katri Tulkki, Seija Rantakallio, 2001 ja 2002, päivitetty 2009). Pohjana olleita taulukoita on eräiltä osin muokattu ja täydennetty tämän selvityksen tarpeita ajatellen. Tässä käytettävä vertailu on laadittu ajatellen sellaisia merkittäviä kaavoja, joiden osalta kaavoituksen yhteydessä tehtyjen selvitysten riittävyys YVA-menettelyn kannalta saattaa käytännössä tulla esille.

4.1

Vaikutusten arvioinnin sisältö ja arvioitavat vaikutukset

Kaavoituksessa

YVA-menettelyssä

<p>Kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin.</p> <p>Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset.</p> <p>Selvitysten on annettava riittävät tiedot, jotta voidaan arvioida suunnitelman toteuttamisen merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ihmisten elinoloihin ja elinympäristöön; • maa ja kallioperään, veteen, ilmaan ja ilmastoon; • kasvi ja eläinlajeihin, luonnon monimuotoisuuteen ja luonnonvaroihin; • alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, yhdyskunta ja energiatalouteen sekä liikenteeseen; • kaupunkikuvaan, maisemaan, kulttuuriperintöön ja rakennettuun ympäristöön. 	<p>Ympäristövaikutusten arviointimenettelyä sovelletaan hankkeisiin ja niiden muutoksiin, joista Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen täytäntöönpaneminen edellyttää arviointia tai joista saattaa aiheutua merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia Suomen luonnon ja muun ympäristön erityispiirteiden vuoksi.</p> <p>Ympäristövaikutuksella tarkoitetaan hankkeen tai toiminnan aiheuttamia välittömiä ja välillisiä vaikutuksia Suomessa ja sen alueen ulkopuolella:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen; • maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin ja luonnon monimuotoisuuteen; • yhdyskuntarakenteeseen, rakennuksiin, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön; • luonnonvarojen hyödyntämiseen; sekä • edellä mainittujen tekijöiden keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin.
--	--

4.2

Arvioinnin vaiheet ja osallistumismahdollisuudet

Osallistujat kaavoituksessa ja ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä

<ul style="list-style-type: none"> • Alueen maanomistajat. • Ne, joiden asumiseen, työnteekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa. • Viranomaiset ja yhteisöt, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään. 	<ul style="list-style-type: none"> • Viranomaiset. • Ne, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa.
--	--

Kaavoituksen/arviointimenettelyn aloitus

<ul style="list-style-type: none"> • Kunnan/maakunnan liiton tulee kaavaa laadittaessa riittävän aikaisessa vaiheessa laatia kaavan tarkoitukseen ja merkitykseen nähden tarpeellinen suunnitelma osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyistä sekä kaavan vaikutusten arvioinnista. (osallistumis- ja arviointisuunnitelma) • Kunta/maakunnan liitto ilmoittaa kaavoituksen vireilletulosta (ja osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta) sillä tavoin, että osallisilla on mahdollisuus saada tietoja kaavoituksen lähtökohdista sekä osallistumis- ja arviointimenettelyistä. • Valmisteluvaiheen viranomaisneuvottelu ELY:n ja tarvittavien muiden viranomaisten kanssa. Viranomaisten tulee esittää käsityksensä kaavaan liittyvistä tutkimus- ja selvitystarpeista mahdollisimman aikaisessa vaiheessa (yleensä valmisteluvaiheen viranomaisneuvottelussa). • Osallisilla on mahdollisuus esittää ELY:lle neuvottelua osallistumis- ja arviointisuunnitelman riittävydestä. • Mahdollisesti neuvottelu osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta. 	<ul style="list-style-type: none"> • Hankkeesta vastaava laatii arviointiohjelman. Arviointiohjelman sisällöstä säädetään tarkemmin YVAA 9 §:ssä. • Hankkeesta vastaava toimittaa arviointiohjelman yhteysviranomaiselle suunnittelun mahdollisimman varhaisessa vaiheessa muu valmistelu huomioon ottaen. • Yhteysviranomainen tiedottaa arviointiohjelmasta, pyytää lausunnot ja varaa mahdollisuuden mielipiteiden esittämiseen. Arviointiohjelmasta ei tarvitse tiedottaa, jos se on ilmeisen tarpeetonta siksi, että hankkeesta on jo muussa yhteydessä YVAL:ssa edellytetyllä tavalla tiedotettu ja kuultu niitä, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa, sekä yhteisöjä ja säätiöitä, joiden toimialaa hankkeen vaikutukset saattavat koskea. • Yhteysviranomaisen lausunto arviointiohjelmasta. Lausunnossa on tarvittaessa todettava, miltä osin arviointiohjelmaa on tarkistettava. Lausunnosta on myös käytävä ilmi, kuinka YVAL:n mukaisten selvitysten hankkiminen sekä niistä tiedottaminen ja kuuleminen järjestetään ja sovitetaan tarpeen mukaan yhteen hanketta koskevien muiden lakien mukaisten menettelyjen kanssa. Lausunnossa on esitettävä yhteenveto muista lausunnoista ja mielipiteistä.
---	--

Kaavan valmistelu/arvioinnin suorittaminen

<ul style="list-style-type: none"> • Kunta/maakunnan liitto selvittää suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen vaikutukset kaavan valmistelun yhteydessä. • Tiedottaminen ja osallistuminen osallistumis- ja arviointisuunnitelman mukaisesti. • Kunta/maakunnan liitto tiedottaa valmisteluaikaisesta ja varaa tilaisuuden mielipiteiden esittämiseen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Hankkeesta vastaava selvittää hankkeen ja sen vaihtoehtojen vaikutukset arviointiohjelman ja yhteysviranomaisen lausunnon pohjalta. • Tiedottaminen ja osallistuminen arviointiohjelman ja yhteysviranomaisen lausunnon mukaisesti.
---	--

Kaavaselostuksen/arviointiselostuksen sisältö

- **Kaavaselostus**, jossa esitetään myös arvioinnin kulku ja tulokset. Asetuksessa on säädetty eri kaavamuotojen kaavaselostusten sisällöstä (MRA 10, 17 ja 25 §).
- Eri kaavamuotojen kaavaselostusten sisältövaatimuksia koskevat säännökset ovat rakenteeltaan keskenään samankaltaisia, mutta sisällöllisesti niissä on kunkin kaavatason asemasta ja tehtävistä johtuvia eroja.
- Seuraavassa esimerkkinä yleiskaavan selostusta koskevat sisältövaatimukset (MRA 17 §):

Yleiskaavan selostuksessa esitetään:

- 1) selvitys alueen oloista, ympäristöominaisuuksista ja niissä tapahtuneista muutoksista sekä muut kaavan vaikutusten selvittämisen ja arvioimisen kannalta keskeiset tiedot kaavoitettavasta alueesta;
- 2) suunnittelun lähtökohdat, tavoitteet ja esillä olleet vaihtoehdot;
- 3) yhteenveto kaavan vaikutusten arvioimiseksi suoritetuista selvityksistä;
- 4) kaavan vaikutukset yhdyskuntarakenteeseen, rakennettuun ympäristöön, luontoon, maisemaan, liikenteen, erityisesti joukkoliikenteen, ja teknisen huollon järjestämiseen, talouteen, terveyteen, sosiaalisiin oloihin ja kulttuuriin sekä muut kaavan merkittävät vaikutukset;
- 5) selvitys kaavan suhteesta valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin, maakuntakaavaan, voimassa olevaan yleiskaavaan ja kunnan muuhun suunnitteluun;
- 6) suunnittelun vaiheet osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyineen sekä yhteenveto kaavoituksen eri vaiheissa esitetyistä mielipiteistä;
- 7) valitun kaavaratkaisun keskeinen sisältö ja perusteet kaavaratkaisun valinnalle, selvitys siitä, miten vaikutus selvitysten tulokset ja eri mielipiteet on otettu huomioon sekä selvitys niistä toimenpiteistä, joilla aiotaan ehkäistä kaavan toteuttamisesta mahdollisesti aiheutuva haitallisia ympäristövaikutuksia;
- 8) kaavan toteutuksen ajoitus ja seuranta;
- 9) tarpeen mukaan kaavan toteutusta ohjaavia suunnitelmia.

Edellä I momentissa tarkoitetut seikat on esitettävä kaavaselostuksessa sillä tavalla ja siinä laajuudessa kuin kaavan tarkoitus edellyttää ja niin, että luodaan edellytykset vuorovaikutukseen kaavan valmistelussa. Kaavaselostukseen on liitettävä yhteenveto kaavaselostuksen keskeisestä sisällöstä.

- **Arviointiselostus**, jossa esitetään tiedot hankkeesta, sen vaihtoehtoista sekä arvio niiden ympäristövaikutuksista.
- Arviointiselostuksen sisällöstä on säädetty YVAA 10 §:ssä seuraavasti:

Arviointiselostuksessa on esitettävä tarpeellisesti määrin:

- 1) 9 §:ssä (arviointiohjelman sisältöä koskeva säännös) tarkoitetut tiedot tarkistettuina;
- 2) selvitys hankkeen ja sen vaihtoehtojen suhteesta maankäyttösuunnitelmiin sekä hankkeen kannalta olennaisiin luonnonvarojen käyttöä ja ympäristönsuojelua koskeviin suunnitelmiin ja ohjelmiin;
- 3) hankkeen keskeiset ominaisuudet ja tekniset ratkaisut, kuvaus toiminnasta, kuten tuotteista, tuotantomääristä, raaka-aineista, liikenteestä, materiaaleista, ja arvio jätteiden ja päästöjen laadusta ja määrästä ottaen huomioon hankkeen suunnittelu-, rakentamis- ja käyttövaiheet mahdollinen purkaminen mukaan lukien;
- 4) arvioinnissa käytetty keskeinen aineisto;
- 5) selvitys ympäristöstä sekä arvio hankkeen ja sen vaihtoehtojen ympäristövaikutuksista, käytettyjen tietojen mahdollisista puutteista ja keskeisistä epävarmuustekijöistä, mukaan lukien arvio mahdollisista ympäristöönnettomuuksista ja niiden seurauksista;
- 6) selvitys hankkeen ja sen vaihtoehtojen toteuttamiskelpoisuudesta;
- 7) ehdotus toimiksi, joilla ehkäistään ja rajoitetaan haitallisia ympäristövaikutuksia;
- 8) hankkeen vaihtoehtojen vertailu;
- 9) ehdotus seurantaohjelmaksi;
- 10) selvitys arviointimenettelyn vaiheista osallistumismenettelyineen;
- 11) selvitys siitä, miten yhteysviranomaisen lausunto arviointiohjelmasta on otettu huomioon; sekä
- 12) yleistajuinen ja havainnollinen yhteenveto I–II kohdassa esitetyistä tiedoista.

Kaavaehdotuksen käsittely/arviointiselostuksen käsittely

<ul style="list-style-type: none">• Kaavaehdotuksesta kuuleminen. Kunta/maakunnan liitto tiedottaa, pyytää lausunnot ja varaa mahdollisuuden mielipiteiden esittämiseen (muistutus).• Viranomaisneuvottelu.	<ul style="list-style-type: none">• Hankkeesta vastaava toimittaa arviointiselostuksen yhteysviranomaiselle.• Arviointiselostuksesta kuuleminen. Yhteysviranomainen tiedottaa arviointiselostuksesta, pyytää lausunnot ja varaa mahdollisuuden mielipiteiden esittämiseen.
---	--

4.3

Eri toimijoiden asema ja päätöksenteko

Keskeiset toimijat ja niiden tehtävät

Kaavoituksessa

YVA-menettelyssä

Kaavoituksesta vastaavat kunnat ja maakuntien liitot.	Hankkeesta vastaava selvittää hankkeen vaikutukset.
ELY ohjaa kuntien kaavoitusta.	Yhteysviranomainen (ELY, ydinlaitoshankkeissa TEM).
Ympäristöministeriö ohjaa maakuntakaavoitusta.	Kunta yhtenä lausunnonantajana.

Vastuu vaikutusten selvittämisestä

<p>Kaavoja laativilla viranomaisilla:</p> <ul style="list-style-type: none">• kunta (yleiskaava ja asemakaava)• maakunnan liitto (maakuntakaava)• kuntien yhteinen toimielin (kuntien yhteinen yleiskaava). <p>Maankäyttösopimuksella tai vastaavalla sopimusmenettelyllä voidaan sopia, että maanomistaja tai muu hankkeen toteuttaja hoitaa vaikutusten selvittämisen. Vastuu kaavoituksen lainmukaisuudesta ja siten myös selvitysten riittävydestä kuuluu kuitenkin kaavoitusviranomaiselle.</p>	Hankkeesta vastaavalla.
--	-------------------------

Vastuu tiedottamisesta ja osallistumisen järjestämisestä

Kaavaa valmistelevalle viranomaiselle MRL:n ja kaavan osallistumis- ja arviointisuunnitelman mukaisesti.	Yhteysviranomaiselle YVAL:n ja arviointiohjelman osallistumissuunnitelman mukaisesti.
--	---

Prosessin johto ja ohjaus

<p>Kaavoitusprosessista vastaavat kunnan viranomaiset (maakuntakaavan osalta maakunnan liitto).</p> <p>Ympäristöhallinnon viranomaiset ohjaavat ja valvovat kaavoitusta:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ELY ohjaa ja valvoo kuntien kaavoitusta (viranomaisneuvottelut, oikaisukehotus, valitus). • Ympäristöministeriö ohjaa ja valvoo maakuntakaavoitusta (viranomaisneuvottelut, vahvistaminen). 	<p>Hankkeesta vastaava huolehtii arviointiohjelman laatimisesta, hankkeen vaikutusten selvittämisestä ja arviointiselostuksen laatimisesta.</p> <p>Yhteysviranomainen ELY (ydinlaitoshankkeissa TEM) huolehtii tiedottamisesta, suorittaa kuulemiset, pyytää lausunnot, antaa oman lausuntonsa arviointiohjelmasta ja -selostuksesta sekä ohjaa ja valvoo menettelyn toimeenpanoa.</p>
---	--

Kaavan hyväksyminen/arviointimenettelyn päättymisen/valitusoikeus

<ul style="list-style-type: none"> • Asema- ja yleiskaava: Kunnanvaltuusto hyväksyy kaavan. • Maakuntakaava: Maakunnan valtuusto hyväksyy kaavan. • Ympäristöministeriö vahvistaa maakuntakaavan ja ratkaisee siinä yhteydessä valitukset. • Kunnan jäsenillä valitusoikeus kaavasta. • Yhteisöillä valitusoikeus toimialueellaan toimialaansa kuuluvissa asioissa. • ELY:llä ja muilla viranomaisilla valitusoikeus toimialaansa kuuluvissa asioissa. • ELY voi myös tehdä oikaisukehotuksen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Yhteysviranomaisen lausunto arviointiselostuksesta ja sen riittävydestä. • Lausunto toimitetaan tiedoksi hanketta käsitteleville viranomaisille. • Yhteysviranomainen voi valittaa lupapäätöksestä tai vastaavasta hankkeen toteuttamista koskevasta päätöksestä myös arvioinnin puuttumista tai puutteellisuutta koskevalla perusteella. Myös muu valitusoikeuden omaava voi valituksessaan vedota siihen, ettei arviointia ole suoritettu tai se on suoritettu olennaisilta osin puutteellisesti. • Hankkeesta vastaavalla valitusoikeus arviointivelvollisuutta yksittäistapauksessa koskevaa päätöksestä (YVAL 6.1 §).
---	---

4.4

Menettelyjen oikeusvaikutukset

<ul style="list-style-type: none"> • Maakuntakaavalla ja yleiskaavalla on oikeudellinen ohjausvaikutus yksityiskohtaisemman kaavoitukseen ja alueiden käyttöä koskeviin viranomaisten toimenpiteisiin. • Ne voivat kaavan sisällöstä riippuen ohjata myös välittömästi rakentamista ja muuta maankäyttöä. • Asemakaava on otettava huomioon kaava-alueelle rakennettaessa, rakennusten purkamisessa ja eräissä muissa ympäristöön vaikuttavissa toimenpiteissä. • Katujen, teiden ja rautateiden suunnittelun tulee perustua kaavaan. 	<ul style="list-style-type: none"> • YVA-menettelyllä ei ole välittömiä oikeusvaikutuksia lupaedellytyksiin tai muihin hankkeen toteuttamisedellytyksiin. • YVA muodostaa usein keskeisen tietopohjan ja arviointiperusteen harkittaessa lupa- tai muiden toteuttamisedellytysten täyttymistä. • Viranomainen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen eikä tehdä muuta siihen rinnastettavaa päätöstä ennen kuin se on saanut käyttöönsä arviointiselostuksen ja yhteysviranomaisen lausunnon siitä. • Lupa- tai muussa vastaavasta päätöksestä on käytävä ilmi, millä tavalla arviointiselostus ja siitä annettu yhteysviranomaisen lausunto on otettu huomioon.
---	--

Yhteenveto YVA:n ja kaavoituksen keskeisistä eroavuuksista ja yhtäläisyyksistä

Vaikutusten arvioinnin sisällön osalta YVAL:n YVA-menettelyä koskevat vaatimukset ja MRL:n vaatimukset vaikutusten selvittämisestä ja arvioinnista kaavoituksessa vastaavat pääosin toisiaan. Kaavoituksen ja YVA-menettelyn erilaisesta luonteesta aiheutuu kuitenkin eräitä eroja.

YVA-menettely kohdistuu yksilöityyn hankkeeseen. Kaavoituksessa suunnitellaan yleensä alueen maankäyttöä kokonaisuutena tai tiettyjen toimintojen osalta. Kaava voi myös koskea yksilöidyn hankkeen maankäytöllisiä edellytyksiä.

Kaavajärjestelmässä yleispiirteinen kaavoitus ohjaa yksityiskohtaisempaa suunnittelua. Yleispiirteisessä kaavoituksessa, erityisesti maakuntakaavassa esitetyt maankäyttöratkaisut eivät useinkaan ole vielä sillä tavoin konkreettisia, että niiden vaikutuksia voitaisiin tai olisi tarkoituksenmukaista siinä vaiheessa arvioida kovin yksityiskohtaisesti. Yleispiirteisen kaavan ratkaisut sallivat usein erilaisia toteutusvaihtoehtoja. Toisaalta esimerkiksi liikenneväyliä, voimajohtolinjoja tai tuulivoimaloita koskevat hankkeet ja niiden ympäristölliset reunaehdot voidaan jo yleispiirteisessä kaavassa tarvittaessa määritellä varsin tarkoin.

Maakuntakaavoituksessa ja yleiskaavoituksessa on aina voitava varmistua siitä, että kaavan sallimien toteuttamisvaihtoehtojen puitteissa on olemassa jokin kaavan sisältövaatimusten kannalta hyväksyttävä ratkaisu. Tarvittaessa yleispiirteisessä kaavassa annetaan yksityiskohtaisempaa suunnittelua tarkemmin ohjaavia kaavamääräyksiä. Yleispiirteisen kaavan ratkaisut ja niiden vaikutuksia koskevat selvitykset tarkentuvat ja täydentyvät yksityiskohtaisemman kaavoituksen ja hankesuunnittelun yhteydessä.

YVAL:ssa on säädetty vaikutusten arvioinnin sisällöstä ja menettelystä yksityiskohtaisemmin kuin MRL:ssä kaavojen sisältövaatimuksista ja kaavoitusmenettelystä. Myös YVAA:n säännökset arviointiohjelman ja arviointiselostuksen sisällöstä ovat yksityiskohtaisemmat kuin osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa koskevat MRL:n ja kaavaselostuksia koskevat MRA:n säännökset.

Säännökset vaikutusten arvioinnista kaavoituksessa koskevat samansisältöisinä yleispiirteistä maakunta- ja yleiskaavoitusta sekä yksityiskohtaisempaa asemakaavoitusta. Myös kaavoitusmenettelyä koskevat säännökset ovat eri kaavamuodoille pääosin samansisältöisiä. Muutenkin kaavoitusta koskevia sisältövaatimuksia ja menettelysäännöksiä sovelletaan hyvin erilaisiin kaavoitustilanteisiin. Tämän vuoksi näitä koskevat säännökset sisältävät erilaisissa tilanteissa sovellettaviksi tarkoitettuja joustavia oikeusnormeja.

MRL:n vaatimukset täyttävän asemakaavan voidaan eräiden hanketyyppien osalta katsoa yleensä vastaavan myös YVAL:n vaatimuksia. Hankkeesta riippuen voi kuitenkin olla tilanteita, joissa hanke ei ole asemakaavaa laadittaessa vielä täsmentynyt niin, että kaikkia sen keskeisiä vaikutuksia voitaisiin vielä arvioida.

Käytännössä vaikutusten arviointi YVA-menettelyssä on monien hanketyyppien osalta usein yksityiskohtaisempaa kuin kaavoituksessa. Tämä koskee erityisesti tilanteita, joissa hankkeen toteuttaminen ei edellytä asemakaavan laatimista sekä myös tilanteita, joissa asemakaava koskee laajemman alueen maankäyttöä kuin yksittäistä hanketta.

YVAA:n säännökset vaihtoehtojen tarkastelusta ovat täsmällisemmät kuin vaihtoehtojen esittämistä kaavoituksessa koskevat säännökset ja vaihtoehtojen tarkastelu on YVA-menettelyssä usein monipuolisempaa kuin kaavoituksessa.

YVAA 9 §:n mukaan arviointiohjelmassa on esitettävä hankkeen vaihtoehdot, joista yhtenä vaihtoehtona on hankkeen toteuttamatta jättäminen, jollei tällainen vaihtoehto erityisestä syystä ole tarpeeton.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei nimenomaisesti edellytetä vaihtoehtojen laatimista kaavoituksen yhteydessä. Lain säätämistä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 101/1998) todettiin, että vaikutusten riittävän selvittämisen ja arvioinnin kannalta on katsottava, että kaavoitusmenettelyyn yleensä kuuluu vähintään mahdollisten maankäytön muutosten ja nykyisen tilanteen välinen vaikutusten vertailu. Kaavan tavoitteiden ja sisällön riittävä arviointi edellyttää hallituksen esityksen mukaan usein useampienkin vaihtoehtojen selvittämistä.

MRL 9 §:ää täsmennettiin vaihtoehtojen vaikutusten tarkastelun osalta 1.6.2005 voimaan tulleella lain muutoksella (202/2005), joka liittyi viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia koskevaan lainsäädäntöön. Pykälän mukaan kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset. MRL 9 §:n tarkistusta koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 243/2004) viitattiin SEA-direktiiviin, joka edellyttää, että ympäristöselostuksessa esitetään mm. suunnitelman tai ohjelman tavoitteet ja maantieteellinen ulottuvuus huomioon ottaen kohtuulliset vaihtoehdot mukaan lukien kehitys, joka toteutuu, jos suunnitelmaa tai ohjelmaa ei toteuteta. Hallituksen esityksessä todettiin edelleen, että vaihtoehtoja koskeva vaatimus on joustava ja sen sisältö määräytyy kaavatason ja kulloisenkin kaavan tarpeiden mukaan. Tietojen tulisi kuitenkin olla kulloisenkin päätöksenteon kannalta riittävät. Vaihtoehdot voisivat olla erilaisia maankäyttöratkaisuja, joita on tarkoituksenmukaista tarkastella kaavan sisältö, merkitys ja laajuus huomioon ottaen.

On ilmeistä, että YVA-menettelyssä yleensä kiinnitetään enemmän huomiota rakentamisen aikaisiin vaikutuksiin kuin kaavoituksessa. Vaikutusten selvittämistä kaavoituksessa ja kaavojen sisältövaatimuksia koskevissa säännöksissä ei kuitenkaan tehdä eroa sen suhteen, ovatko kyseessä rakentamisen aikaiset vaikutukset vai myöhemmät vaikutukset.

Vuorovaikutus- ja kuulemismenettelyjen osalta YVAL:n vaatimukset ja MRL:n kaavoitusmenettelyä koskevat vaatimukset vastaavat keskeisiltä osin toisiaan.

Eräitä eroavuuksia menettelysäännöksissä kuitenkin on. Tällaisia ovat mm.

- MRL:n mukaan osallisia ovat mm. ne, joiden oloihin kaava saattaa **huomattavasti** vaikuttaa. Tällä satunnaisen tai muuten vähäisen vaikutuksen pois sulkevalla vaikutuskynnyksellä ei kaavoitus- ja oikeuskäytännössä tähän mennessä ole juuri ollut käytännön merkitystä. YVAL:ssa ei ole vastaavaa vaikutusten merkittävyyskynnystä kuulemismenettelyjen osalta.
- Kaavan osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta laki ei edellytä pyydettyäksi lausuntoja kuten YVA-menettelyssä arviointiohjelmasta. Kaavan valmisteluvaiheessa merkittävistä kaavoista järjestetään viranomaisneuvottelu kaavaa laativan kunnan tai maakunnan liiton, ELY:n ja niiden muiden viranomaisten kesken, joiden toimialaa kaavoitus koskee. Viranomaisten tulee esittää käsityksensä kaavaan liittyvistä tutkimus- ja selvitystarpeista mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Kannanotot tutkimus- ja selvitystarpeista esitetään yleensä valmisteluvaiheen viranomaisneuvottelussa.

Eri toimijoiden asema ja tehtävät YVA-menettelyssä ja kaavoitusmenettelyssä poikkeavat huomattavasti toisistaan. Kaavoituksessa keskeisin toimija on kunta tai maakuntakaavoituksessa kuntien yhteenliittymä, maakunnan liitto. YVA-menettelyssä keskeinen toimija on hankkeesta vastaava. Kunta on YVA-menettelyssä lähinnä lainsunnonantaja, ellei kyse ole hankkeesta, josta kunta vastaa.

Valtion ympäristöviranomaisten tehtävät ja asema YVA-menettelyssä ja kaavoituksen ohjauksessa muistuttavat toisiaan. YVA-menettelyssä valtion viranomainen toimii yhteysviranomaisena, jolla on laissa määritellyt tehtävät arvioinnin ohjaamisessa. Kaavoituksessa valtion viranomainen tehtävä on kuntien ja maakuntien kaavoituksen ohjaaminen. Keskeisiä lakisääteisiä ohjauksen toimintatapoja ovat kehittämiskeskustelut ja viranomaisneuvottelut. Valtion ympäristöviranomaisilla on siis YVA-yhteysviranomaisen ja kaavoituksen ohjauksen tehtävien kautta tietynlainen ennakollinen laadunvarmistusrooli sekä YVA-menettelyssä että merkittävien kaavojen laadinnassa. Maakuntakaavaan ja kuntien yhteiseen yleiskaavaan kuuluu myös ympäristöministeriön vahvistamismenettely Valtion ympäristöviranomaisella on myös laissa määritelty valitusoikeus sekä YVAL:n että MRL:n nojalla.

Käytännössä alueellisten ympäristökeskusten yhteysviranomaisina suorittama YVA-menettelyn ohjaus on ollut usein yksityiskohtaisempaa kuin ympäristökeskusten kaavaohjaus. Toisaalta ympäristökeskusten suorittamassa kaavaohjauksessa vaikutusselvitysten riittävyys on usein ollut keskeinen kysymys varsinkin vaikutuksiltaan merkittävissä kaavahankkeissa.

Kaavoituksessa valitusmahdollisuus on olemassa jo kaavan hyväksymispäätöksestä. Valittamalla voidaan saattaa valitusviranomaisen tutkittavaksi mm. se, ovatko kaavaa laadittaessa tehdyt vaikutusselvitykset riittäviä.

YVA-menettelyssä valitusmahdollisuus on hanketta koskevan muun lain mukaisen lupa-asian ratkaisusta tai muusta olennaisesta päätöksestä. Tällöin ELY tai muu valitukseen oikeutettu voi vedota myös siihen, että arviointimenettelyä ei ole suoritettu tai se on suoritettu olennaisiltaosin puutteellisesti.

Arviointimenettelyn soveltamista koskevaan YVAL 6.1 §:n nojalla tehtyyn päätökseen hankkeesta vastaava voi suoraan valittamalla hakea muutosta. Samoin ELY voi hallinto- ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaamiseksi hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, jolla YVAL 6.1 §:n nojalla tehty ELY:n päätös on kumottu.

Oikeudellisten vaikutusten osalta kaavoitus ja YVA-menettely eroavat selvästi toisistaan. Kaavalla on laissa säädetty oikeusvaikutukset rakentamiseen, muuhun alueidenkäyttöön ja viranomaistoimintaan. YVA on luonteeltaan selvitys- ja arviointimenettely, jolla ei ole välittömiä oikeusvaikutuksia päätöksentekoon. Se muodostaa usein kuitenkin keskeisen tietopohjan hankkeen toteuttamisedellytysten arvioinnissa.

5 YVA-menettelyn ja kaavoituksen yhteensovittamisesta eri tilanteissa

YVA-menettelyn ja kaavoituksen yhteensovittamisen tarve ja edellytykset yksittäistapauksissa riippuvat hankkeesta ja kaavoitustilanteesta sekä kaavoituksen ja YVA-menettelyn ajallisesta suhteesta.

Menettelyjen yhteensovittamisen näkökulmasta voidaan tarkastella seuraavia tilanteita:

1. Voimassa oleva kaava on ajan tasalla ja mahdollistaa hankkeen, mutta hanke vaatii YVA-menettelyn soveltamista

Tällöin kaavoitusta ei tarvita (ehkä mahdollisia kaavan tarkistuksia lukuun ottamatta). Kaava ja sen laadinnan yhteydessä tehdyt selvitykset eivät vaikuta YVA:n soveltamisen tarpeeseen, jos kyseessä on hankeluettelon mukainen hanke. Silloin kun kyseessä on tapauskohtaisen YVA-menettelyn soveltamisharkinta, YVA-menettelyä ei sovelleta, jos YVAL 5.2 §:n mukaiset edellytykset täyttyvät.

Voimassa oleva kaava on YVA-menettelyssä lähtökohtana ainakin siten, että voimassa olevan kaavan mukainen ratkaisu on yhtenä vaihtoehtona. Lisäksi YVA:ssa on tarkasteltava muita vaihtoehtoja (myös 0-vaihtoehto).

Kaavatasosta ja kaavan sisällöstä sekä hankkeesta riippuen YVA-menettely saattaa tarkentaa kaavan mukaista ratkaisua. Jos YVA:n perusteella (tai muusta syystä) päädytään muuhun kuin kaavan mukaiseen vaihtoehtoon, kaavaa saattaa olla tarpeen tarkistaa tai mahdollisesti laatia hankkeen mahdollistava kaava esimerkiksi toiselle alueelle.

2. Kaavoitus ja YVA-menettely ovat käynnissä samanaikaisesti

Tällöin edellytykset kaavoituksen ja YVA-menettelyn sisällölliseen ja ajalliseen yhteensovittamiseen ovat lähtökohtaisesti olemassa. Käytännössä yhteensovittamisen mahdollisuuksiin vaikuttaa mm. se, onko kyseessä erityisesti kyseistä hanketta varten laadittava hankekaava vai laajemman alueen käyttöä koskeva kaavoitus.

Menettelyjen yhteensovittamisen kannalta on olennaista, että yhteensovittamisen tarve tunnistetaan ajoissa ja menettelyt ja prosessien aikataulut suunnitellaan niin, että yhteensovittaminen otetaan huomioon.

3. Hankkeen YVA tehdään ensin ja sen jälkeen laaditaan hankkeen mahdollistava kaava

Hankkeesta riippuen kaava voi olla maakuntakaava, yleiskaava tai asemakaava taikka mahdollisesti tarvitaan useamman kaavatason kaavoja. Näissä tilanteissa YVA ohjaa kaavoitusta ainakin niin, että ratkaisu, johon YVA:ssa on päädytty, otetaan kaavoituksen lähtökohdaksi. Kaavoituksessa voidaan luonnollisesti päätyä esimerkiksi sijainnin osalta muuhunkin kuin YVA:n mukaiseen ratkaisuun. Silloin seurauksena voi olla tarve uuteen YVA-menettelyyn.

6 YVA-menettelyn soveltamisesta yksittäistapauksissa

6.1

Yleistä YVA-menettelyn soveltamisesta

Vuoden 2008 loppuun mennessä YVA-menettelyjä on tullut vireille yhteensä 432 kappaletta. YVAL:n voimassaolon alkuvuosina menettelyjä tuli vireille noin 20 kpl vuodessa, mutta viime vuosina 40–50 kpl vuodessa. Vuoden 2008 lopussa päättäneitä YVA-menettelyjä oli 353, keskeytettyjä 6 ja vireillä 73 kappaletta.

SYKE:n selvityksen mukaan selvästi suurin määrä vireille tulleista YVA-hankkeista on ollut jätehuollon hankkeita. Niitä on ollut yli kolmannes (155 kpl) kaikista YVA-menettelyyn tulleista hankkeista. Vajaa viidesosa vireille tulleista YVA-menettelyistä oli luonnonvarojen ottoon ja käsittelyyn (sis. turvetuotanto) liittyviä (80 kpl) ja yli kymmenesosa liikennehankkeita (53 kpl). Näistä hanketyypeistä erityisesti jätehuollon ja liikenteen hankkeet ovat sellaisia, joissa kaavoituksen ja YVA-menettelyn suhde ja yhteensovittaminen saattaa usein tulla esille.

Tapauskohtaisen soveltamispäätöksen perusteella tuli vuosina 1994–2008 vireille yhteensä 52 YVA-menettelyä. Tämä oli noin 12 prosenttia kaikista YVA-hankkeista. Yleisin hanketyyppeistä tapaushankkeissa YVA-menettelyissä on ollut liikennehankkeet, joiden osuus oli 44 prosenttia. Toiseksi yleisin hanketyyppeistä on ollut energiantuotanto, lähinnä tuulivoimalat, joita oli 13 prosenttia yksittäistapauksista.

Toimivalta YVA-menettelyn soveltamisesta yksittäistapauksiin kuului 1.9.2006 asti ympäristöministeriölle siten, että ministeriö teki päätöksen YVA-menettelyn soveltamisesta. Ministeriö tai alueelliset ympäristökeskukset antoivat lausunnon, jos YVA-menettelyä ei sovellettu. Ympäristöministeriö teki yhteensä vuosina 1994–2006 yhteensä 58 päätöstä YVA-menettelyn soveltamisesta yksittäistapauksissa. Ministeriö ja alueelliset ympäristökeskukset antoivat vastaavasti 260 lausuntoa siitä, että YVA-menettelyä ei sovelleta yksittäistapaukseen.

YVA-lain muutoksen jälkeen alueelliset ympäristökeskukset ovat tehneet YVA-menettelyn soveltamispäätökset 1.9.2006 lukien. Vuoden 2008 loppuun mennessä ne olivat tehneet 38 päätöstä siitä, että YVA-menettelyä sovelletaan ja 61 päätöstä siitä, että YVA-menettelyä ei sovelleta.

SYKEN selvityksessä on yksityiskohtaisemmin selvitetty YVA-hankkeiden jakautumista eri hanketyyppeiden kesken ja tapaushankkeiden soveltamisen perusteita.

Alueellisissa ympäristökeskuksissa tehdyissä YVA-menettelyn soveltamispäätöksissä yleisimpinä perusteluina ovat olleet ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen kohdistuvat vaikutukset (26 kpl) sekä vaikutukset maaperään, veteen, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin ja luonnon monimuotoisuuteen (25 kpl). Myös vaikutukset yhdyskuntarakenteeseen, rakennuksiin, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön ovat olleet melko yleisinä perusteina (17 kpl).

YVAA 7 §:ssä on lueteltu tekijät, joihin on kiinnitettävä erityisesti huomiota harkittaessa arviointimenettelyn soveltamista yksittäistapauksessa. Näistä tekijöistä ympäristökeskusten päätöksissä yleisimmin käytetyt perusteet liittyivät hankkeen ominaisuuksiin ja sijaintiin. Hankkeen ominaisuuksista yleisin perustelu on ollut hankkeen koko.

Sijaintiin liittyvistä tekijöistä yleisimmin YVA-menettelyn soveltamispäätösten perusteluina ovat olleet nykyinen maankäyttö, luonnon sietokyky ja lain nojalla luokitellut tai suojellut alueet.

YVA-lainsäädännön toimivuusarvioinnin mukaan runsaaseen viidennekseen ympäristökeskusten päätöksistä olla soveltamatta YVA-menettelyä yksittäistapauksessa sisältyi maininta, että ympäristövaikutukset voidaan selvittää muun lain mukaisessa menettelyssä. Tällainen YVA-lakiin perustumaton maininta ei yleensä ollut näissä päätöksissä ainoa peruste, vaan päätöksissä oli ensin todettu, että hankkeen vaikutukset eivät ole rinnastettavissa hankeluetteloön sisältyvien hankkeiden vaikutuksiin.

6.2

Esimerkkejä YVA:n tapauskohtaisesta soveltamisesta

Tässä selvityksessä on YVAL:n ja MRL:n suhteen arvioinnin näkökulmasta tarkemmin käyty läpi yhteensä 15 sellaista ympäristöministeriön tai alueellisen ympäristökeskuksen lausuntoa tai päätöstä, joissa on katsottu, että hankkeeseen ei sovelleta YVA-menettelyä ja joiden perustelut liittyvät YVA-menettelyn ja kaavoituksen (tai muun menettelyn, esim. ympäristöluvan) välisiin suhteisiin. Näistä yksi oli ympäristöministeriön ja yksi alueellisen ympäristökeskuksen lausunto ennen 1.9.2006 voimaan tullutta lain muutosta ja muut 13 olivat alueellisten ympäristökeskusten päätöksiä lain muutoksen jälkeen.

Seuraavassa kuvataan lyhyesti kyseiset hankkeet, YVA:n tarpeellisuusharkinnan vireilletulo ja viranomaisten kannanottojen pääsisältö ja perustelut.

1. Itäsalmen liikekeskus, Sipoo; YM:n lausunto 15.4.2003

Hanke: Kunta oli laatimassa asemakaavan muutosta, jonka tarkoituksena oli mahdollistaa liikekeskuksen toteuttaminen alueelle. Laaditussa asemakaavan muutos-ehdotuksessa oli osoitettu rakennusoikeutta liikerakentamiseen yli 76 000 k-m². Siitä yli 12 000 k-m² sai käyttää päivittäistavaraa myyvän vähittäiskaupan suuryksikön rakentamiseen. Kunta oli tehnyt rakennusliikkeen kanssa esisopimuksen kiinteistön kaupasta ja kaavan toteuttamisesta.

Asian vireilletulo: Sipoon puolesta – För Sibbo ry:n esitys YM:lle.

Lausunnon pääsisältö ja perustelut: YVA-menettelyä ei sovelleta. Hankkeesta todennäköisesti aiheutuu hankeluettelon mukaisiin hankkeisiin rinnastettavia merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia, mutta vaikutukset on selvitetty kaavoitusmenettelyssä YVAL:ssä edellytetyllä tavalla ja selvityksistä on kuultu kaikkia niitä, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa.

Kommentteja: Perustelu on YVAL 5.2 §:n mukainen, mutta kaavoitusmenettely oli vielä kesken (vrt. YM:n kirje 25.2.2009, jonka mukaan kaavan tulee olla hyväksytty, jotta 5.2 § voi tulla sovellettavaksi). Aluetta koskeva maakuntakaavan hyväksymispäätös on sittemmin jätetty vahvistamatta ja asemakaavan hyväksymispäätös on kumottu valituksen johdosta.

2. Ajoksen tuulivoimapuisto, Kemi; Lapin ympäristökeskuksen lausunto 9.3.2005

Hanke: Yhteensä 11 tuulivoimalan (yhteensä 33 MW) rakentaminen. Voimaloista 2 sijoittuisi mantereelle, 6 mantereen läheiselle merialueelle ja 3 aallonmurtajalle. Seutukaavassa pääosalle aluetta oli osoitettu tuulivoimavaraus. Aluetta koskeva tuulivoimamaakuntakaava oli vahvistettavana. Osalla aluetta oli voimassa oikeusvaikutteinen yleiskaava, jossa alue oli osoitettu pääosin energiahuollon/tuulivoimaloiden alueeksi ja osin satama-alueeksi. Hanketta varten laadittu asemakaavan muutosehdotus oli ollut nähtävillä.

Asian vireilletulo: Hankkeesta vastaavan lausuntopyyntö ympäristökeskukselle.

Lausunnon pääsisältö ja perustelut: Hanke ei ole vaikutuksiltaan rinnastettavissa hankeluettelon hankkeisiin. Tällöin on otettu huomioon alueen sijainti teollisuusalueen vieressä, lähimmät häiriytyvät kohteet, tuulivoiman rakentamismahdollisuuksia selvittäneet kaavoitusmenettelyt sekä tehdyt selvitykset ja vaikutusarvioinnit. MRL:n mukaiset selvitykset ja vuorovaikutteinen valmistelutapa ovat vastanneet YVAL:n vaatimuksia. Lausunnossa on myös korostettu YVAL 25 §:n mukaista hankkeesta vastaavan selvilläolovelvollisuutta hankkeen ympäristövaikutuksista.

Kommentteja: Kaavoitusmenettely oli vielä kesken (vrt. YM:n kirje 25.2.2009, jonka mukaan kaavan tulee olla hyväksytty, jotta YVAL 5.2 §:ä voidaan soveltaa).

3. Tuulipuiston laajennus, Raahe; Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskuksen päätös 22.12.2006

Hanke: Teollisuusalueella sijaitsevan 5 x 2,3 MW tuulipuiston laajennus neljällä tai viidellä turbiinilla (laajennuksen suunniteltu yhteisteho noin 14–15 MW).

Asian vireilletulo: Hankkeesta vastaavan tiedustelu YVA:n soveltamisesta.

Päätöksen pääsisältö ja perustelut: Hankkeeseen ei sovelleta YVA-menettelyä. Kyseessä ei ole YVAL 4.2 §:n mukainen hanke, koska se ei todennäköisesti aiheuta merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. Tällöin on mm. otettu huomioon, että kyseessä on aiemman tuulipuiston laajennus, joka sijoittuu teollisuusalueen reunalle eikä ole ristiriidassa muun maankäytön kanssa. Muun lain mukaisissa menettelyissä ympäristövaikutukset tutkitaan ja kansalaisten tiedonsaanti ja osallistumismahdollisuudet turvataan riittävästi.

4. Muovijätteen poltto, Varkaus; Pohjois-Savon ympäristökeskuksen päätös 25.1.2007

Hanke: Muovijätteen poltto teollisuuslaitoksen nykyisen voimalaitoksen kattilassa. Ympäristölupahakemus käsiteltävänä.

Asian vireilletulo: Hankkeesta vastaavan lausuntopyyntö ympäristökeskukselle.

Päätöksen pääsisältö ja perustelut: Hankkeeseen ei sovelleta YVA-menettelyä. Hankkeeseen ei kuulu ympäristövaikutusten ja -riskien kannalta sellaisia merkittäviä toimintoja, jotka edellyttäisivät niiden arviointia YVA-menettelyssä. Vaikutukset eivät ole rinnastettavissa hankeluettelon mukaisten hankkeiden vaikutuksiin ja ne voidaan arvioida kattavasti ympäristölupamenettelyn yhteydessä.

5. Teollisuusrata, Kajaani, Sotkamo; Kainuun ympäristökeskuksen päätös 30.1.2007

Hanke: Kajaanin Murtomäestä Sotkamon Talvivaaran kaivosalueelle suunniteltu teollisuusrata. Ratayhteys on suunniteltu ensisijaisesti sijoitettavaksi kaivosalueelle suuntautuvan 110 kV:n voimalinjan rinnalle. Maakuntakaavaehdotukseen oli merkitty ohjeellisena ratalinjaus ja 110 kV:n pääsähköjohto. Kaivosalueella on asemakaava.

Asian vireilletulo: Hankkeesta vastaavan lausuntopyyntö ympäristökeskukselle.

Päätöksen pääsisältö ja perustelut: Hankkeeseen ei sovelleta YVA-menettelyä. Hankkeen vaikutukset eivät ylitä merkittävän haitallisen vaikutuksen rajaa. Muun lain mukaisissa menettelyissä ympäristövaikutukset tutkitaan riittävällä tavalla ja kansalaisten tiedonsaanti ja osallistumismahdollisuudet turvataan riittävästi.

Päätöksessä on myös todettu, että luontoarvoihin (liito-oravan kulkuyhteydet ja pienvedet) kohdistuvat vaikutukset on selvitettävä tarkemmin varsinkin, jos voimajohto-, rautatie- ja tielinjaukset yhtyvät.

6. Lietteen vastaanotto ja kompostointi, Haukipudas; Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskuksen päätös 19.2.2007

Hanke: Jätevedenpuhdistamolla syntyneen lietteen vastaanotto ja kompostointi alueella, jolla on maa- ja kallioainesten ottotoimintaa, murskauslaitoksia ja asfalttiasemia. Alue sisältyy Oulun seudun yleiskaavassa merkittyyn maa- ja metsätalousvaltaiseen alueeseen ja se on eo-merkinnällä rajattu maa-ainesten ottoalueeksi, jonka maankäyttö ratkaistaan oikeusvaikutteisella osayleiskaavalla.

Asian vireilletulo: Hanketta koskeva ympäristölupahakemus oli vireillä ympäristökeskuksessa. Ympäristölupahakemusta koskevissa lausunnoissa ja muistutuksissa Haukiputaan ja Kiimingin kunnat, alueella maa- ja kallioainesten ottoa harjoittava yhtiö ja paikallinen asukas yhdistys esittivät YVA-menettelyn soveltamista hankkeeseen.

Päätöksen pääsisältö ja perustelut: Hankkeeseen ei sovelleta YVA-menettelyä. Ottaen huomioon hankkeen sijainti suuren maa- ja kallioainesten ottoalueen välittömässä läheisyydessä, hankkeesta ei todennäköisesti aiheudu sellaisia merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia, jotka olisivat rinnastettavissa hankeluettelon hankkeisiin. Vaikutukset voidaan riittävällä tavalla tutkia ja kansalaisten tiedonsaanti ja osallistumismahdollisuudet turvata muun lain mukaisissa menettelyissä.

7. Kaivoshankkeen muutos, Kittilä; Lapin ympäristökeskuksen päätös 11.5.2007

Hanke: Suurkuusikon kultakaivoshankkeen louhinnan ja rikastamon prosessin ja kapasiteetin muutos. Alkuperäisestä kaivoshankkeesta on suoritettu YVA-menettely vuosina 2000–2001.

Asian vireilletulo: Hankkeesta vastaavan hakemus.

Päätöksen pääsisältö ja perustelut: Hankkeeseen ei sovelleta YVA-menettelyä. Hankkeen suunnitelluilla muutoksilla ei ole todennäköisesti sellaisia vaikutuksia, joita tarkoitetaan YVAL 4 §:ssä. Muutoksista aiheutuvat ympäristövaikutukset voidaan riittävällä tavalla tutkia muun lain mukaisissa menettelyissä ja ne turvaavat riittävästi myös kansalaisten tiedonsaannin ja osallistumismahdollisuuden.

8. Sataman laajennus, Oulu; Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskuksen päätös 22.5.2007

Hanke: Oritkarin sataman laajennus, johon sisältyy mm. väylän leventäminen, penkereen rakentaminen ja laivapaikkojen lisääminen. Maakuntakaavassa alue on osoitettu satama-alueeksi. Kaavassa on myös suunnittelumääräys, joka koskee riittävien aluevarausten osoittamista yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa sataman kehittämisen turvaamiseksi. Alueella oli voimassa yleiskaava, jossa alueelle on osoitettu varauksia mm. satama- ja terminaalialueita varten. Tarkoitus oli laatia asemakaava, jossa osoitetaan mm. pääliikenneväylien sijainti.

Asian vireilletulo: Hankkeesta vastaava tiedusteli YVA-menettelyn soveltamisen tarpeellisuutta.

Päätöksen pääsisältö ja perustelut: Hankkeeseen ei sovelleta YVA-menettelyä. Kyseessä ei ole YVAL 4.2 §:n mukainen hanke, koska siitä ei todennäköisesti aiheudu laadultaan ja laajuudeltaan merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. Hankkeessa on kysymys nykyisten satamatoimintojen laajentamisesta, joka perustuu maakuntakaavaan, Oulun seudun yleiskaavaan ja Oulun kaupungin yleiskaavaan. Alueen toiminnot tullaan tarkemmin suunnittelemaan laadittavalla asemakaavalla. Ympäristövaikutukset voidaan riittävällä tavalla selvittää ja kansalaisten tiedonsaanti ja osallistumismahdollisuudet turvata muun lain mukaisissa menettelyissä.

9. Kyllästetyn puun vastaanotto ja käsittely, Kuopio; Pohjois-Savon ympäristökeskuksen päätös 31.5.2007

Hanke: Kyllästetyn puun vastaanotto- ja käsittelytoiminnan ja -alueen laajentaminen ympäristöluvan mukaisesta nykyisellä jätteenkäsittelyalueella. Alkuperäisestä hankkeesta on suoritettu YVA-menettely vuosina 2004–2005.

Asian vireilletulo: Ympäristökeskuksen oma aloite.

Päätöksen pääsisältö ja perustelut: Hankkeeseen ei sovelleta YVA-menettelyä. Hankkeen suunnitellut muutokset eivät itsessään eikä alueella sijaitsevien muiden toimintojen yhteisvaikutuksetkaan huomioon ottaen aiheuta sellaisia merkittäviä haitallisia vaikutuksia, jotka edellyttäisivät YVA-menettelyä. Ympäristövaikutukset voidaan arvioida riittävällä tarkkuudella ympäristölupamenettelyssä.

10. Eläinsuojahanke, Suonenjoki; Pohjois-Savon ympäristökeskuksen päätös 7.12.2007

Hanke: Eläinsuojan rakentaminen 500 lihanaudalle ja 240 vasikalle. Seutukaavassa alue on merkitty maa- ja metsätalousalueeksi (MT). Alueella ei ole voimassa yleis- tai asemakaavaa. Laaditussa yleiskaavaluonnoksessa alue on pääosin osoitettu kotieläintalouden suuryksikön alueeksi (ME) ja pieneltä osin maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi (M).

Asian vireilletulo: Ympäristölupahakemuksesta suoritettun kuulemisen yhteydessä useat naapurit ovat vaatineet YVA-menettelyn käynnistämistä hankkeelle.

Päätöksen pääsisältö ja perustelut: Hankkeeseen ei sovelleta YVA-menettelyä. Haittavaikutukset eivät ennalta arvioiden ole sellaisia, että ne olisivat rinnastettavissa hankeluettelon hankkeiden vaikutuksiin. Ympäristöluvassa voidaan tarkastella hankkeesta mahdollisesti aiheutuvia haitallisia ympäristövaikutuksia ja antaa tarvittavia määräyksiä haittojen vähentämiseksi.

11. Pysäköintilaitos, Turku; Lounais-Suomen ympäristökeskuksen päätös 20.3.2008

Hanke: Pysäköintilaitoksen rakentaminen 600–800 autolle Turun kauppatorin alle. Hankkeen toteuttamiseksi oli meneillään asemakaavan muuttaminen. Myös keskustan osayleiskaavan laatiminen oli vireillä.

Asian vireilletulo: Meidän Turku – Vårt Åbo ry oli tiedustellut ympäristökeskukselta, tuleeko hankkeeseen soveltaa YVA-menettelyä.

Päätöksen pääsisältö ja perustelut: Hankkeeseen ei sovelleta YVA-menettelyä. Hankkeen vaikutukset tulee riittävällä tavalla arvioida ensisijaisesti MRL:n mukaisessa kaavoitusmenettelyssä. Päätöksen perusteluissa on todettu, että hankkeen pysyvät vaikutukset liittyvät liikenne- ja pysäköintitarkoituksiin laajalla alueella Turun keskustassa. Jotta näitä vaikutuksia voidaan ennakoita ja ohjata, liikenne- ja pysäköintitarkoitukset

edellyttävät laajemmalle alueelle tehtäviä oikeusvaikutteisia kaavaratkaisuja. Ei ole tarkoituksenmukaista, että samasta hankkeesta tehtäisiin vaikutusselvityksiä toisaalta yksittäisen rakennushankkeen näkökulmasta, toisaalta laajemmasta kaavoituksen näkökulmasta. Edelleen perusteluissa on todettu, että liikenne- ja pysäköintijärjestelyt kaupungin keskustassa voidaan suunnitella myös niiden vaikutukset huomioon ottaen usealla vaihtoehtoisella tavalla. Kaavoituksessa nämä vaihtoehdot muotoillaan kunnallista harkintavaltaa käyttäen kaupungin toimesta. Erillisessä YVA-menettelyssä arvioitavat vaihtoehdot muotoilisi hankkeen toteuttaja eli tässä tapauksessa yksityinen yhtiö. Päätöksen perustelujen mukaan myös tämä puoltaa tämän kaltaisissa hankkeissa vaikutusten arvioinnin tekemistä kaavoituksen yhteydessä. Päätöksen perusteluissa on myös todettu, että hankkeen vaikutuksia on jo osittain arvioitu ja selvitetään edelleen hankkeen mahdollistamiseksi laadittavassa asemakaavassa ja myös keskustan osayleiskaavan laatiminen on vireillä.

Kommentteja: Päätöksen perusteluihin sisältyy myös YVA-lakiin kuulumattomia perusteita mm. vaikutusten arvioinnin tarkoituksenmukaisesta järjestämisestä ja käynnissä olevan tai tulevan kaavoituksen yhteydessä tehtävistä vaikutusselvityksistä. Vaikka perustelut osittain menevät voimassa olevan lain mukaisten arviointiperusteiden ulkopuolelle, ne valaisevat eräitä olennaisia kaavoituksen ja YVA-menettelyn suhteeseen liittyviä ongelmia, jotka voivat tulla esille erityisesti erilaisissa kaupunkikehityshankkeissa. Ympäristökeskuksen päätökseen liittyi esittelijän eriävä mielipide.

12. Vuosangan ampuma- ja harjoitusalueen laajennus, Kuhmo, Ristijärvi; Kainuun ympäristökeskuksen päätös 4.4.2008

Hanke: Puolustusvoimien ampuma- ja harjoitusalueen laajennus suoja-alueiden laajentamiseksi ja uusien tykistön tuliasemien sijoittamiseksi. Vahvistettavana olleessa maakuntakaavassa alue on osoitettu EAH-merkinnällä. Alueeseen rajautuvia alueita on osoitettu selvitysalueeksi.

Asian vireilletulo: Ylä-Vieksin kyläyhdistys ry:n aloite ympäristökeskukselle ympäristövaikutusten arviointimenettelyn soveltamiseksi.

Päätöksen pääsisältö ja perustelut: Hankkeeseen ei sovelleta YVA-menettelyä. Kyse ei ole YVAL 4.2 §:n mukaisesta hankkeesta. Alueen käytössä tai toiminnassa tapahtuvat muutokset eivät ole laadultaan ja laajuudeltaan sellaisia, että haitalliset ympäristövaikutukset lisääntyisivät tai alueen maankäyttö oleellisesti muuttuisi. Päätöksen perusteluissa on myös todettu, että vahvistettavana olevan maakuntakaavan ja vireillä olevan puolustusvoimien ampuma- ja harjoitusalueita sekä niiden melualueita koskevan vaihemaakuntakaavan laadinnassa on tarkasteltava ympäristövaikutuksia ja tehtävä niitä koskevia selvityksiä. Näin ollen erillistä YVA-menettelyä ei tarvita. Päätöksen perusteluissa on myös korostettu laajapohjaisen yhteistyön tarpeellisuutta hankkeen ympäristövaikutusten arvioinnissa sekä ympäristövaikutusten ja kaavoituksen yhteensovittamisessa.

13. Silta- ja katuyhteys Uittamosta Hirvensaloon, Turku; Lounais-Suomen ympäristökeskuksen päätös 24.4.2008

Hanke: Toisen silta- ja katuyhteyden rakentaminen Hirvensaloon. Suunniteltu yhteysväli on noin 2 kilometriä, josta varsinainen siltaosuus 540 metriä. Hanke liittyy Hirvensalon osayleiskaavan tarkistukseen ja Hirvensalon, Satavan ja Kaksikerran saarille asetettuihin asukaslukutavoitteisiin. Nykyinen silta ei pysty välittämään tulevan asukasmäärän synnyttämää liikennettä. Kaupunkiseudun vahvistettuun maakuntakaavaan on merkitty yhteystarve Hirvensalon ja Uittamon välille.

Asian vireilletulo: Kaupunki tiedusteli ympäristökeskukselta, edellyttääkö siltayhteyden toteuttaminen YVA-menettelyä.

Päätöksen pääsisältö ja perustelut: Hankkeeseen ei sovelleta YVA-menettelyä. Ympäristökeskus totesi, että hanke sijoittuu kaupunkirakenteen sisään eikä se yksittäisenä hankkeena ole kaupungin oloissa mittasuhteiltaan erityisen merkittävä. Hankkeen ominaisuudet, luonne ja sijainti huomioon ottaen sen toteuttaminen ei todennäköisesti aiheuta hankeluettelon hankkeisiin verrattavia haitallisia ympäristövaikutuksia. Päätöksessä on lisäksi todettu, että YVA-menettelyn soveltamatta jättäminen ei poista velvollisuutta arvioida hankkeen vaikutuksia riittävästi kaavoitusmenettelyssä tai muissa hankkeen toteuttamiseksi tarpeellisissa hyväksymismenettelyissä.

14. Kauppakeskushanke (Ideapark), Pieksämäki; Etelä-Savon ympäristökeskuksen päätös 30.1.2009

Hanke: Kaupungin ja hankkeesta vastaavan yhtiön välisessä kiinteistön kauppakirjassa on sovittu, että kaupunki tulee laatimaan alueelle asemakaavan, joka mahdollistaa vähintään 130 000 k-m²:n suuruisen kauppakeskuksen rakentamisen. Alue sijaitsee Pieksämäen keskustan eteläpuolella noin kahden kilometrin päässä keskustasta. Hankkeesta vastaavan ilmoituksen mukaan kauppakeskuksen todennäköinen koko tulisi olemaan noin 90 000 m². Laadittavana olleessa maakuntakaavassa hanke oli tarkoitus ottaa huomioon. Kaupunki oli laatimassa oikeusvaikutteista yleiskaavaa ja asemakaavaa hankkeen toteuttamisen mahdollistamiseksi. Kaupunki on sittemmin hyväksynyt asemakaavan, mutta hallinto-oikeus on valituksen johdosta kumonnut hyväksymispäätöksen (Kuopion HaO:n päätös 30.11.2009). Kaupunki on valittanut HaO:n päätöksestä KHO:lle.

Asian vireilletulo: Yksityishenkilön ympäristökeskukselle tekemä esitys YVA-menettelyn soveltamisesta hankkeeseen.

Päätöksen pääsisältö ja perustelut: Hankkeeseen ei sovelleta YVA-menettelyä. Ympäristökeskus katsoi, että hankkeen toteuttaminen tosin aiheuttaisi haitallisia ympäristövaikutuksia, joista merkittävimmät liittyvät lisääntyvän liikenteen päästö- ja ilmastovaikutuksiin, alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, kaupallisten palveluiden saavutettavuuden mahdollisiin heikentymisiin kaupungin nykyisellä keskusta-alueella sekä luonnonvarataloudellisiin vaikutuksiin liikekeskuksen rakentamisen yhteydessä. Useat näistä haitallisista vaikutuksista eivät ympäristökeskuksen mukaan yksittäin arvioituna ylitä YVAL:ssa tarkoitettua harkinnanvaraisen YVA-menettelyn sovelta-

miskynnystä. Hankkeen toteuttamisen yhteisvaikutukset ovat ympäristökeskuksen mukaan kuitenkin siinä määrin haitalliset, että hankkeen on katsottava kuuluvan YVA-lain 4.2 §:n soveltamisalan piiriin. Vaikutukset on kuitenkin selvitetty vireillä olevissa maakunta-, yleis- ja asemakaavoissa YVA-laissa edellytetyllä tavalla ja selvityksistä on kuultu kaikkia niitä, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa. Hankkeeseen ei näin ollen sovelleta YVA-lain mukaista menettelyä.

Kommentteja: Päätöksessä on viitattu vireillä olevan kaavoituksen yhteydessä tehtyihin selvityksiin ja katsottu ne riittäviksi. Päätöksen perusteluissa on myös todettu, että ympäristökeskus on osayleiskaavaluonnoksesta antamassaan lausunnossa mm. katsonut, että vaihtoehtoisten kaavoitusratkaisujen esittämisessä on puutteita ja kaavoituksen yhteydessä tehtyä vaihtoehtojen tarkastelua voidaan pitää niukkana suhteessa YVA-lain vaatimuksiin. Tältä osin ympäristökeskus on lausunnossaan pyytänyt kaupunkia täydentämään kaavaselostusta ehdotusvaiheeseen mennessä. Päätöksen perusteluissa ympäristökeskus on todennut, että näitä täydennystarpeita ei voida pitää niin merkittävinä, että ne edellyttäisivät YVA-menettelyä, vaan tarkennukset on tarkoituksenmukaista laatia vireillä olevan kaavoituksen yhteydessä. Päätöksen perustelut ovat tältä osin ristiriitaiset.

15. Kallionlouhinta ja murskaustoiminta sekä asfalttiasemahanke, Siilinjärvi; Pohjois-Savon ympäristökeskuksen päätös 29.12.2009

Hanke: Kunnassa oli vireillä maa-aineslain mukainen lupahakemus sekä louhintaa ja murskausta koskeva ympäristölupahakemus. Tämän alueen lähellä jo toimivan saman yhtiön asfalttiaseman toimintaa oli ympäristökeskuksessa vireillä olevan ympäristölupahakemuksen mukaan tarkoitus muuttaa siten, että jäteasfaltin varastoitava ja murskattava määrä kasvaisi. Alueella ei ole voimassa yleis- tai asemakaavaa. Vahvistetussa maakuntakaavassa alue on merkitty maatalousalueeksi, jonka läpi on osoitettu ohjeellinen moottorikelkkareitti.

Asian vireilletulo: Siilinjärven kunta pyysi ympäristökeskusta ratkaisemaan, tarvitaanko hankkeeseen eri toimintojen yhteisvaikutusten vuoksi YVA-menettelyä.

Päätöksen pääsisältö ja perustelut: Hankkeeseen ei sovelleta YVA-menettelyä. Hankkeet eivät yksittäin tai yhteisesti tarkasteltuna todennäköisesti aiheuta laadultaan ja laajuudeltaan hankeluettelon hankkeiden vaikutuksiin rinnastettavia merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. Hankkeiden ympäristövaikutukset voidaan riittävässä määrin arvioida ja ratkaista ympäristölupamenettelyissä.

Useat edellä tarkastelluista lausunnoista tai päätöksistä koskevat hankkeita, joihin liittyy YVA-harkinnan ratkaisun ajankohtana käynnissä olleita tai tulevia kaavoitusmenettelyjä. Useimmissa edellä tarkastelluissa lausunnoissa tai päätöksissä oli todettu, että hankkeen vaikutukset eivät ole rinnastettavissa hankeluettelon sisältyvien hankkeiden vaikutuksiin. Kolmessa tapauksessa oli katsottu, että hankkeen vaikutukset ovat rinnastettavissa hankeluettelon hankkeiden vaikutuksiin.

Useimpien tarkasteltujen päätösten perusteluissa oli myös todettu, että ympäristövaikutukset voidaan selvittää muun lain mukaisessa menettelyssä. Osassa päätöksiä

oli täsmennetty, tarkoitetaanko tällä kaavoitusta vai ympäristölupamenettelyä. Osassa päätöksiä tätä ei ollut täsmennetty. Maininta muun lain mukaisesta menettelystä ei siis kuitenkaan yleensä ollut tarkastelluissa päätöksissä ainoa perustelu, vaan useimmissa päätöksissä oli ensin todettu, että hankkeen vaikutukset eivät ole rinnastettavissa hankeluetteloön sisältyvien hankkeiden vaikutuksiin.

Ympäristökeskukset olivat vain yhdessä edellä kuvatuista tapauksista ottaneet omasta aloitteestaan harkittavaksi YVA-menettelyn soveltamisen YVAL 4.2 §:n perusteella. Asia oli tullut useimmiten vireille hankkeesta vastaavan tiedusteltua YVA:n tarpeellisuutta. Muutamissa tapauksissa asia oli tullut vireille kunnan, kansalaisjärjestön tai yksityisen asukkaan esityksestä.

Kaupan hankkeet eivät sisälly YVAA 6 §:n hankeluetteloön. Suuret kaupan hankkeet ovat kuitenkin sellaisia, joiden yhteydessä YVA-menettely saattaa tulla sovellettavaksi yksittäistapauksessa. YVA-direktiivin liitteen II kohdassa 10 b) mainitaan kaupunkirakentaminen mukaan lukien ostoskeskusten ja paikoitusalueiden rakentaminen hankkeina, joiden osalta on harkittava tapauskohtaisesti, pitääkö YVA-menettelyä soveltaa.

YVA-menettelyn soveltaminen suureen kauppakeskushankkeeseen on ollut esillä vain muutamassa tapauksessa. Edellä jo tarkasteltujen Sipoon ja Pieksämäen kauppakeskushankkeiden lisäksi harkittavana on ollut YVA:n soveltaminen kauppakeskus- tai suurmyymälähankkeisiin Oulussa ja Riihimäellä.

Oulun hankkeessa kysymyksessä oli 5 400 k-m²:n suuruisen päivittäistavaramyymälän ja 3 200 k-m²:n suuruisen varaston laajentaminen yli 16 000 k-m²:n suuruiseksi vähittäiskaupan suuryksiköksi. YVA:n tarpeellisuuden harkinta tuli ympäristöministeriössä vireille Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskuksen aloitteesta. YVA-harkinnan tullessa vireille laajennukselle oli jo myönnetty rakennuslupa. Rakennuslupapäätöksessä oli todettu, että rakennuslautakunnan käsityksen mukaan hanke ei tarvitse YVA-menettelyä. Alueellinen ympäristökeskus oli valittanut rakennuslupapäätöksestä. Ympäristöministeriö katsoi päätöksessään 1.7.1998, että hankkeeseen tulee soveltaa YVA-menettelyä. Perusteluna oli mm. todettu, että hankkeen vaikutuksia ei ollut riittävästi selvitetty kaavoituksessa. KHO katsoi päätöksessään 18.2.2000, (t. 312) että ympäristöministeriö oli voinut päättää YVA-menettelyn soveltamisesta hankkeeseen ja hylkäsi valituksen.

Muihin kauppakeskus- tai kaupan suuryksikköhankeisiin ei YVA-menettelyä ole toistaiseksi määrätty sovellettavaksi.

Riihimäellä kyseessä oli ns. Merkoksen kauppakorttelin rakentamista koskeva hanke (noin 27 000 k-m²). Alueelle oli vahvistettu asemakaava vuonna 1990. YVA:n tarpeellisuuden harkinta tuli vireille Hämeen ympäristökeskuksen aloitteesta. Ympäristökeskus katsoi, että asemakaavaa varten laaditut selvitykset olivat puutteellisia ja suppea-alaisia. Rakennukselle myönnettiin rakennuslupa sen jälkeen, kun ympäristökeskus oli tehnyt YVA:n soveltamista koskevan esityksen, mutta ennen kuin YM oli ottanut asiaan kantaa. YM katsoi lausunnossaan 1.7.1997, että YVA-menettelyä ei sovelleta. Perusteluna oli mm. todettu, että hankkeen vaikutukset on riittävästi selvitetty asemakaavan laatimisen yhteydessä.

Viime vuosina on ollut esillä useita merkittäviä vähittäiskaupan suuryksiköiden toteuttamista koskevia hankkeita. Ympäristökeskukset eivät kuitenkaan ole toistaiseksi erityisen aktiivisesti omasta aloitteestaan ottaneet harkittavaksi YVA:n soveltamisen tarpeellisuutta suuriin kaupan hankkeisiin.

YVA-menettelyä sovelletaan suoraan hankeluettelon perusteella tiettyihin merkittäviin liikenneväylähankkeisiin (YVAA 6 §, kohta 9). Lisäksi YVA-menettelyä on viime vuosina tapauskohtaisesti päätetty soveltaa mm. seuraaviin liikenneväylähankkeisiin:

- Pisara-ratahanke, Ratahallintokeskus, Helsinki, Uudenmaan ympäristökeskuksen päätös 25.9.2009
- Laajasalon raidevaihtoehdot, Helsingin kaupunki, Uudenmaan ympäristökeskuksen päätös, 24.6.2009
- Pasilanväylä, Tiehallinto, Helsinki, Uudenmaan ympäristökeskuksen päätös 13.3.2009
- Hailuodon silta- ja tieyhteys, Tiehallinto, Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskuksen päätös 12.12.2007.

YVA-menettelyn soveltaminen pysäköintilaitokseen on ollut esillä ainakin edellä jo tarkastellun Turun keskustaan Kauppatorin alle suunnitellun hankkeen osalta.

7 Arvioita menettelyjen keskinäisistä suhteista ja lainsäädännön toimivuudesta

7.1

Havaintoja SYKE:n selvityksen haastatteluista ja muusta aineistosta

YVA-lainsäädännön toimivuusarvioinnin osana SYKE toteutti asiantuntijahaastatteluja, joilla koottiin YVA-toimijoiden kokemuksia YVA-lain käytännön toimivuudesta sekä sääntelyn ja järjestelmän hyväksyttävyydestä. Haastateltaviksi valittiin YVA:aan liittyvissä eri tehtävissä toimivia henkilöitä, kuten hankkeesta vastaavia, yhteysviranomaisia, kaavoittajia, konsultteja, järjestöjen edustajia sekä päätöksentekijöitä. Haastateltavien näkemyksiä kaavoituksen ja YVA-menettelyn yhteensovittamiseen liittyvistä asioista voidaan tiivistää seuraavasti:

- Haastatelluista monet pitivät maankäyttö- ja rakennuslain ja YVA-lain suhdetta epäselvänä ja katsoivat kaavoituksen ja YVA-menettelyn yhteensovittamisessa olevan ongelmia. Toisaalta kokemukset olivat myös vaihtelevia eikä kaikilla vastaajilla ollut kokemuksia tämän suhteen toimivuudesta. Esiin tuli myös se, että yhteensovittamista on vaikea parantaa, kun kaavoitus on kunnan käsissä ja hankkeesta vastaava vetää YVA:a, jossa kunnan rooli on vähäinen. Monet haastatelluista totesivat myös, että YVA tuottaa hyvää aineistoa kaavoitukselle.
- Epäselvyyttä katsottiin olevan siinä, milloin vaikutukset on selvitetty kaavoituksessa YVA-laissa edellytetyllä tavalla ja selvityksistä on kuultu kaikkia niitä, joiden etuihin tai oloihin hanke saattaa vaikuttaa (YVAL 5.2 §).
- Joku totesi YVA:ssa mentävän niin syvälle hankkeen selvittämisessä ja arvioinnissa, ettei kaavoituksessa ole sellaiseen mahdollisuutta. Esiin nousi myös se, että kaavoitusvaiheessa hankkeen suunnittelu ei ole välttämättä riittävän pitkällä vaikutusten riittävän täsmälliseksi arvioimiseksi. Eräs yhteysviranomaisen edustaja katsoi, että rakentamisaikaiset vaikutukset tulevat YVA:ssa paremmin esiin kuin kaavoituksessa. Toisaalta tuli esille myös se, miksei kaavassa voitaisi tehdä vaikutusten arviointia yhtä hyvin kuin YVA:ssa.
- Muutamat haastatellut katsoivat, että yhden lain mukaisen arviointimenettelyn tulisi riittää. Esimerkkinä tuotiin mm. esiin, että jos tie on kaavassa, tuntuu tarpeettomalta enää selvittää vaihtoehtoja. Useat haastatellut pitivät kuulemisia useaan kertaan eri menettelyissä tarpeettomana ja myös yleisöä turhauttavana päällekkäisyytenä.
- YVA:n ja kaavoituksen suhteeseen liittyviä asioita nousi esiin hankekokonaisuuden määrittelyn yhteydessä. Esille tuli mm. se, että isossa hankekokonaisuudessa eri osien toteuttamisen aikajänne saattaa olla hyvin pitkä ja eri osilla on usein eri toteuttajat. Haastateltujen hankkeesta vastaavien mielestä hankekokonaisuuksien määrittely on yleensä selkeää ja onnistunutta. Viranomaiset ja konsultit eivät

pitäneet hankekokonaisuuden määrittelyä yhtä selkeänä ja yksiselitteisenä kuin hankkeesta vastaavat. Hankkeesta vastaavalla saattaa olla pyrkimystä pilkkoa selvitettävää hanketta ja hanke voidaan pyrkiä rajaamaan toteuttamisvastuun mukaan. Esimerkiksi hankkeeseen liittyvät liikenneväylät ja voimalinjat tulivat esiin rajausongelmina. Kaavoitusasiantuntijan vastauksessa tuli esille, että YVA:ssa hankekokonaisuus ehkä olisikin rajattava suppeasti, jotta ero kaavoitukseen pysyisi selvänä ja jottei pääasia huku YVA:ssa. Jotkut haastateltavat totesivat, että kaavoitus hoitaa toiminnallisen kokonaisuuden suunnittelun ja vaikutusten selvittämisen. Esille tuli mm. vaihemaakuntakaavojen rooli hankekokonaisuuksien suunnittelussa. Yksi haastateltu ehdotti myös, että pitäisi voida velvoittaa eri hankkeestaavat laatimaan yhteinen YVA.

- Kaavoituksen rooli nousi esille myös vaihtoehtojen tarkastelun yhteydessä. Esille tuli mm. että hankkeesta vastaavalla ja yhteiskunnan muilla toimijoilla saattaa olla eri käsitykset vaihtoehtoista. Osa haastateltavista näki vaihtoehtotarkastelun toimivana jos hankkeella on sijoituspaikkavaihtoehtoja. Monet haastateltavat ymmärsivät hankkeen vaihtoehdot lähinnä sijoituspaikkavaihtoehtoiksi ja eräät pitivät esimerkiksi hankkeen kokoon, toteutusjärjestykseen ja hankkeen tontille sijoitteluun liittyviä asioita enemmänkin hankkeen yksityiskohtaisena suunnitteluna kuin vaihtoehtotarkasteluna. Esille tuli myös se, että hankkeesta vastaavan näkökulmasta ei useinkaan ole sijoituspaikkavaihtoehtoja, kun taas yleisön mielessä vaihtoehdot ovat usein juuri sijoituspaikkaan liittyviä. Hankkeesta vastaavalle ei myöskään 0-vaihtoehto ole usein realistinen. Joku haastatelluista totesi, että aitoja vaihtoehtoja on vain maakuntakaava- ja yleiskaavatasoilla. Toinen haastateltu katsoi, että vaihtoehtotarkastelut on tehtävä kaavoituksessa ja että YVA:ssa pitäisi tyytyä siihen, että on hanke, jonka vaikutuksia selvitetään ja suunnitellaan niiden lieventämistä.
- Kaavoituksen rooli ja siihen kohdistuvia odotuksia tuli haastatteluissa esille myös eri hankkeiden yhteisvaikutusten tarkastelua koskevissa kysymyksissä. Yksi hankkeesta vastaava totesi, että hankkeesta vastaavalle ei pitäisi kuulua toisten toimijoiden hankkeiden tarkastelu ja että eriaikaisten ja eri yritysten hankkeiden yhteistarkastelu ei YVA:ssa ole mahdollista. Yhteysviranomaisten edustajat katsoivat, että eri hankkeiden yhteisvaikutusten tarkastelu YVA:ssa on vaikeaa ja että on epäselvää, mitä viranomainen voi tältä osin vaatia. Monet totesivat ongelmia olevan varsinkin kilpailevien hankkeiden yhteydessä. Useat tahot pitivät kaavoitusta sopivana työkaluna yhteisvaikutusten arvioimiseen. Kaavoittajat itse totesivat, ettei yhteisvaikutuksia voidakaan tarkastella yksittäisten hankkeiden YVA-menettelyissä. Esille tuli myös se, että maakuntakaavoitus on yhteisvaikutusten tarkastelun tarpeisiin nähden hyvin yleisellä tasolla. Yhteisvaikutusten tarkastelu saattaa olla helpompaa kunnan kaavoituksessa, kun kunta on myös suurelta osin kaavan toteuttaja.
- Ympäristökeskuksilla on ollut jonkin verran ongelmia sovittaa YVA-menettelyn soveltamista yksittäistapauksessa koskevia päätöksiään YVAL 5.2 §:n sanamuotoon. SYKE:n aineiston mukaan runsaaseen viidennekseen ympäristökeskusten päätöksistä olla soveltamatta YVA-menettelyä yksittäistapauksessa sisältyi (YVALakiin kuulumaton) maininta, että ympäristövaikutukset voidaan selvittää muun lain mukaisessa menettelyssä. Tämä ei kuitenkaan yleensä ollut ainoa perustelu, vaan ensin oli todettu, että hankkeen vaikutukset eivät ole rinnastettavissa hankeluetteloon sisältyvien hankkeiden vaikutuksiin.

Muita arvioita

YVAL 3 §:ssä korostetaan YVA-menettelyn yhteensovittamista ympäristövaikutusten selvittämiseen liittyvien muiden menettelyjen kanssa. YVAL 5 §:ssä edellytetään erikseen vielä hankkeen arviointimenettelyn ja kaavoituksen yhteensovittamista. Yhteensovittamista on korostettu myös sekä YVAL:n että kaavoituksen ohjauksessa.

Esimerkkeinä viimeaikaisista erilaisista kaavoituksen ja YVA:n yhteensovittamistilanteista voidaan mainita seuraavat hankkeet (hankkeiden arviot perustuvat YVA-menettelyn ja/tai kaavoituksen ohjaukseen osallistuneiden YM:n ja ympäristökeskusten asiantuntijoiden näkemyksiin):

- **Saaristokatu; Kuopio.** YM päätti vuonna 2002 YVA-menettelyn soveltamisesta hankkeeseen. Kuopion keskeisten alueiden yleiskaava oli hallinto-oikeudessa kumottu Saaristokadun osalta selvitysten riittämättömyyden takia. Osayleiskaava oli alueella laadittavana. Myös asemakaavoitus oli jo käynnistynyt Saaristokadun varrella. Kaupungin tarkoitus oli laatia vaikutusselvitykset näiden kaavahankkeiden yhteydessä. YVA-prosessi tuotti tietoa kaavoitukselle ja myös kaavoituksen yhteydessä tehdyt selvitykset palvelivat YVA-menettelyä. YVA ei kuitenkaan välttämättä tuottanut sellaista tietoa, jota ei olisi voitu saada myös hyvin tehdyillä kaavoituksen vaikutusselvityksillä. YVA kuitenkin osaltaan lisäsi selvitysten julkisuutta.
- **Valtatie 5:n parantaminen välillä Palokangas–Humalajoki, Leppävirta.** Tien parantamishankkeen mahdollistava vaihemaakuntakaava ja YVA etenivät rinnakkain, jolloin maakuntakaavoitus tukeutui selvitysten osalta YVA:ssa tuotettuun materiaaliin. Kaavan valmisteluaineisto ja YVA-selostus olivat nähtävillä tammi-helmikuussa 2007 ja kaavaehdotus alkukesästä 2007 yhteysviranomaisen YVA-lausunnon valmistumisen jälkeen.
- **Jyväskylän seudun jätteenkäsittelykeskus, Laukaa.** Keski-Suomen liitto irrotti jätteenkäsittelykeskuksen kokonaismaakuntakaavan käsittelystä ehdotusvaiheessa, koska selvitykset eivät olleet kaikilta osin riittäviä. Samalla päätettiin vaihemaakuntakaavan laatimisesta. YVA oli tällöin juuri valmistunut, mutta ympäristökeskus edellytti Natura-vaikutuksista lisäselvityksiä. YVA lisäselvityksineen muodosti pääosan vaihemaakuntakaavan selvitysaineistosta.
- **Ydinvoimalahanke, Simo ja Pyhäjoki.** Kaavoitus ja YVA-menettelyt molemmilla paikkakunnilla lähtivät etenemään rinnakkain, mutta YVA eteni selvästi maakuntakaavoitusta nopeammin varsinkin Pyhäjoella. YVA-menettelyn puutteet johtivat kuitenkin selvitysten täydentämiseen ydinenergialain mukaista periaatepäätöstä varten. YVA ja kaavoitus koettiin erittäin suureksi kokonaisuudeksi, jonka hallitseminen oli työlästä. YVA:n jälkeisten lisäselvitysten ja kaavoituksen suhde jäi ohueksi. Yleiskaavoitus ja asemakaavoitus pyrkivät ajoittain etenemään maakuntakaavoitukseen nähden liian nopeasti. Pääosin YVA-menettelyn tulokset ehtivät kuitenkin tukemaan maakuntakaavoituksen linjauksia.
- **Korvenmäen jätealueen toimintojen laajennus, Salo.** YVA-menettely ja jätealueen toimintojen aluetta koskevan asemakaavan laatiminen ovat käynnissä samaan aikaan. YVA-ohjelmasta on annettu yhteysviranomaisen lausunto ja arviointiselostusta valmistellaan. Asemakaavaluonnoksesta pyydetään seuraavaksi lausunnot.

Asemakaavoituksen tavoitteena on jätehuoltoalueen nykyisen käytön ja toiminnan kehittämisen mahdollistaminen. YVA ja kaava etenevät itsenäisesti toisiaan hyödyntäen.

Kattavaa selvitystä YVA-menettelyn ja kaavoituksen yhteensovittamistilanteista ja niistä saaduista kokemuksista ei ole tehty.

Epätietoisuutta YVA-menettelyn soveltamistarpeesta ja yhteensovittamisesta kaavoituksen kanssa on esiintynyt erityisesti vähittäiskaupan suurten hankkeiden ja tuulivoimala-hankkeiden yhteydessä. Näitä hankkeita on viime aikoina tullut vireille runsaasti, mutta varsinkin suurten kaupan hankkeiden osalta YVA-menettelyn tarve on ollut ratkaistavana vain muutamassa tapauksessa.

Alueelliset ympäristökeskukset eivät ole erityisen aktiivisesti omasta aloitteestaan ottaneet harkittavaksi YVA-menettelyn soveltamisen tarpeellisuutta näissä tilanteissa. YVA-menettelyn tarpeellisuus onkin tullut harkittavaksi yleensä joko hankkeesta vastaavan, kunnan, kansalaisjärjestön tai yksityisen kansalaisen aloitteen tai esityksen johdosta. Tällaista asian jossakin määrin sattumanvaraista vireilletuloa ei voida pitää hallinnon toiminnan johdonmukaisuuden eikä yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta asianmukaisena.

Epätietoisuus eri menettelyjen tarpeellisuudesta ja keskinäisistä suhteista saattaa muodostua merkittäväksi käytännön ongelmaksi mm. hankkeiden toteuttamisaikataulujen ja hallinnon voimavarojen kannalta.

Monet kaupunkialueen kehittämiskäytökset, kuten esimerkiksi merkittävien kaupakeskusten sijoittaminen sekä liikenne- ja pysäköintiratkaisut vaikuttavat laajalla alueella. Vaikutukset myös riippuvat vaikutusalueen muusta maankäytöstä ja maankäytön kehittämisvaihtoehdoista ja -ratkaisuista. Nämä edellyttävät yleensä laajalla alueella tehtäviä oikeusvaikutteisia kaavaratkaisuja. Toiminnot kaupunkimaisella alueella, varsinkin kaupunkien keskusta-alueilla voidaan suunnitella usealla vaihtoehdoisella tavalla. Kaavoituksessa nämä vaihtoehdot määritellään kunnan toimesta kunnallisen harkintavallan sekä kaavojen sisältövaatimusten ja vuorovaikutussäännösten pohjalta. YVA-menettelyssä nämä vaihtoehdot määrittelee ensisijaisesti hankkeesta vastaava. Yhteysviranomaisen ja muut tahot voivat lausunnoissaan ottaa niihin kantaa ja esittää myös uusia vaihtoehtoja. Hankkeesta vastaava ei voi ilman perusteltuja syitä jättää huomioimatta eri osapuolten esittämiä vaihtoehtoja.

YVA-menettelyn aloittaminen edellyttää, että on olemassa hanke, jonka vaikutuksia selvitetään ja arvioidaan, ja hankkeesta vastaava, joka vastaa vaikutusten arvioinnista. Epätietoisuutta on eräissä tilanteissa aiheuttanut se, milloin esimerkiksi jokin kaupungin suunnittelema alueellinen kehittämishanke on katsottava sillä tavoin konkreettiseksi, että voidaan katsoa kysymyksessä olevan YVAL:ssa tarkoitettu hanke.

8 Johtopäätökset

8.1

Kehittämistarpeet

YVA-lainsäädännön toimivuusarvioinnin osana suoritettu haastattelu sekä muut selvitykset ja kokemukset ovat osoittaneet, että kaavoituksen ja YVA-menettelyn yhteensovittamisessa on koettu varsin paljon ongelmia. Yhteensovittaminen on toteutunut ennen kaikkea aikaisempien selvitysten hyödyntämisen kautta. Kaavoituksen ja YVA:n aikatauluja ja prosesseja on sovitettu yhteen, mutta vain melko harvoin yhteensovittamisessa on päästy niin pitkälle, että YVA-menettelyyn ja kaavoitukseen liittyviä kuulemis- tai muita vuorovaikutustilaisuuksia olisi järjestetty yhteisesti.

Ongelmalliseksi on koettu varsinkin sellaiset tilanteet, joissa saman hankkeen ympäristövaikutuksia arvioidaan samalla tarkkuustasolla sekä hanketta koskevan kaavoituksen yhteydessä että erillisessä YVA-menettelyssä. Tämän ei voida kaikissa tilanteissa katsoa tuottavan erityistä lisäarvoa vaan johtavan tarpeettomasti päällekkäisiin selvityksiin ja kuulemismenettelyihin.

Epäselvyydet ovat erityisesti kohdistuneet tilanteisiin, joissa on ollut pohdittavana YVA-menettelyn soveltaminen yksittäistapauksissa. Tähän liittyviä epäselvyyksiä on koettu siinä, milloin vaikutukset on selvitetty kaavoituksessa YVA-laissa edellytetyllä tavalla ja selvityksistä on kuultu kaikkia niitä, joiden etuihin tai oloihin hanke saattaa vaikuttaa (YVAL 5.2 §). Lainkohdan sanamuoto ”vaikutukset on selvitetty” on sillä tavoin tiukasti rajaava, että se sulkee pois mahdollisuuden YVA-menettelyn korvaamiseen esimerkiksi käynnissä olevan kaavoitusprosessin yhteydessä tehtävillä selvityksillä. Ympäristökeskukset ovat käytännössä kuitenkin melko usein perustelleet päätöksiä, joissa on katsottu, että YVA-menettelyä ei ole hankkeeseen sovellettava, myös sillä, että ympäristövaikutukset voidaan selvittää muun lain mukaisessa menettelyssä. Tämä YVA-lakiin kuulumaton perustelu ei tosin ole ollut tarkastelluissa päätöksissä ainoa perustelu, vaan yleensä ensin oli todettu, että hankkeen vaikutukset eivät ole rinnastettavissa hankeluetteluun sisältyvien hankkeiden vaikutuksiin.

Ongelmana on myös pidetty sitä, ettei nykyisen lainsäädännön mukaan voida etukäteen sitovasti päättää, että esimerkiksi kauppakeskuksen vaikutukset voidaan ja tullaan YVAL:n edellyttämällä tavalla arvioimaan ja osallistumismahdollisuudet toteuttamaan kaavoituksessa. Tämä voi johtaa siihen, että vaikka kaikki olennaiset vaikutukset selvitetäisiin kaavoituksen yhteydessä, hanke voidaan moniportaisen kaavoitusprosessin jälkeen vielä määrätä YVA-menettelyyn (ks. esim. Sippola-Alho, s. 21–22).

Kaavoituksen ja YVA-menettelyn yhteensovittamisen käytännön tilanteet ovat hyvin erilaisia riippuen mm. hankkeen luonteesta, kaavoitustilanteesta ja kaavoituksen tarpeesta sekä kaavoituksen ja hankkeen suunnittelun keskinäisestä ajoituksesta. Eri toimijoiden rooli on hyvin erilainen kaavoituksessa ja YVA-menettelyssä. Kaavoitus perustuu keskeisesti kunnalliseen päätöksentekoon. YVA-menettelyssä hankkees-

ta vastaavan asema on keskeinen erityisesti hankkeen suunnittelun ajoituksen ja toteuttamisvaihtoehtojen määrittelyn kannalta. Yhteysviranomaisen asema YVA-menettelyssä on keskeinen arvioinnin ohjaamisen kannalta.

Menettelyjen erilaisen luonteen vuoksi kaavoituksen ja YVA:n yhteensovittamisen ongelmia ei voitane poistaa pelkästään paremmalla ohjauksella ja yhteistyöllä, vaan tarvitaan myös säännöstarkistuksia.

Kaavoituksen ja YVA:n yhteensovittamisen kannalta lainsäädännön tarkistamisen tavoitteet ja edellytykset voidaan määritellä seuraavasti:

1. Tarkistusten tulee mahdollistaa vaikutusarvointien kytkeminen sellaiseen menettelyyn, johon ne kussakin tilanteessa parhaiten sopivat.
2. Tarkistusten tulee auttaa välttämään menettelyjen tarpeetonta päällekkäisyyttä ja parantaa prosessien ennalta arvattavuutta ja sujuvuutta.
3. Tarkistukset eivät saa johtaa selvitysten laadun heikkenemiseen. Vaikutusten arvioinnin tulee vastata sisällöllisesti ja yleisön osallistumismahdollisuuksien kannalta YVA-lain vaatimuksia.
4. Tarkistusten tulisi myös kannustaa kaavoituksen ja YVA-menettelyn laajemman yhteensovittamisen kehittämiseen sekä selvitysten laadun ja vuorovaikutteisten prosessien kehittämiseen.

Säännösten tarkistamisessa voidaan yhtenä vaihtoehtona ajatella, että jollekin viranomaiselle annettaisiin yhteensovittamisen turvaamiseksi lainsäädännössä toimivaltaa ohjata nykyistä voimakkaammin kaavoitus- ja YVA-menettelyjen ajoitusta ja prosesseja. Mahdollisesti tulisi voida nykyistä vahvemmin puuttua myös eri hankkeiden yhteisvaikutusten huomioon ottamiseen. Tällaisena viranomaisena voisi kyseeseen tulla lähinnä ELY, jolla on ohjaava rooli molemmissa menettelyissä. Kun kaavoitus on kuitenkin lähtökohtaisesti kunnalliseen toimivaltaan kuuluva tehtävä ja keskeinen kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta, valtion viranomaisen toimivaltuuksien tällainen lisääminen mm. kaavoituksen ajoituksen suhteen sopisi huonosti kaavoituksen luonteeseen. Myöskään YVA-menettelyyn, jossa keskeinen toimija on hanketta suunnitteleva taho (hankkeesta vastaava), tällainen eri menettelyjen ajallista ja muuta yhteensovittamista tavoitteleva valtion viranomaisen toimivalta ei hyvin sovellu.

Toisena vaihtoehtona kaavoituksen ja YVA-menettelyn yhteensovittamisen kehittämiseksi voisi olla säännösten tarkistaminen siten, että kaavoitukseen liittyvä riittävä vaikutusten selvittäminen voi nykyistä joustavammin korvata YVA-menettelyn.

YVAL 5.2 §:ään sisältyy jo se periaate, että kaavoituksen yhteydessä tehty ympäristövaikutusten arviointi voi tapauskohtaiseen harkintaan perustuvien hankkeiden osalta laissa säädetyin edellytyksin korvata YVAL:n mukaisen arviointivelvollisuuden. Lainsäädännön joustavuuden lisääminen tältä osin ei siten merkitsisi periaatteellista muutosta YVAL:n ja MRL:n väliseen suhteeseen. Kysymys olisi siitä, missä eri tilanteissa ja millä edellytyksillä kaavoitukseen liittyvä ympäristövaikutusten arviointi voi korvata YVA-menettelyn.

YVA-lain toimivuusarviointiin liittyvässä oikeudellisessa selvityksessä (Ismo Pölönen 2009) on todettu, että EY-oikeuden näkökulmasta YVAL 5.2 §:n mukaisen poikkeamismahdollisuuden laajentaminen on mahdollista, sillä YVA-direktiivi mahdollistaa arviointimenettelyn integroimisen muihin menettelyihin sekä liitteen I että liitteen II hankkeiden osalta. Selvityksen mukaan EY-oikeuden näkökulmasta ratkaisevaa on, että kaikki direktiivissä asetetut vaatimukset täytetään ja, että direktiivin säännökset on pantu täytäntöön riittävän konkreettisesti ja täsmällisesti.

Kaavoituksen yhteydessä tehtävät vaikutusselvitykset korostuvat erityisesti hankkeissa, joiden ympäristövaikutukset määräytyvät keskeisesti sijaintia ja muuta maankäyttöä koskevilla ratkaisuilla. Tyypillisesti tällaisia ovat esimerkiksi liikenneväyliä, voimajohtolinjoja ja kaasuputkia sekä mahdollisesti myös tuulivoimaloita koskevat hankkeet. Tällaisissa tilanteissa kaavoitukseen, lähinnä maakuntakaavaan tai yleiskaavaan liittyvä riittävä ympäristövaikutusten selvittäminen voisi ainakin joissakin tilanteissa korvata erillisen hankekohtaisen YVA-menettelyn. Tämä voisi tulla kysymykseen varsinkin silloin, jos kyseessä on nimenomaan tiettyä hanketta varten laadittava kaava ja vaikutusten arviointi voi jo kaavoitusvaiheessa perustua riittävään tietoon suunnittelusta hankkeesta.

Erityisesti tilanteissa, joissa samalle alueelle on suunnitteilla useita YVA:a edellyttäviä hankkeita, joiden vaikutukset suurelta osin määräytyvät sijaintia ja muuta maankäyttöä koskevien ratkaisujen perusteella (esim. moottoritie, rautatie, voimajohtolinja, kaasuputki), keskeistä on eri hankkeiden yhteisvaikutusten selvittäminen ja suunniteltujen toimintojen sijoittuminen suhteessa toisiinsa sekä sijainnin suhde lähialueiden muuhun maankäyttöön ja ympäristöarvoihin. Eri hankkeiden yhteisvaikutusten selvittäminen ja hankkeiden yhteensovittaminen on luonteeltaan kaavoitukseen hyvin soveltuva tehtävä.

Kaavoituksen yhteydessä tehtävät vaikutusselvitykset korostuvat myös erilaisissa kaupunkikehityshankkeissa. Esimerkiksi merkittävien kauppakeskus- tai vähittäiskaupan suuryksikköhankeiden tärkeimmät vaikutukset liittyvät yleensä yhdyskunta- ja palvelurakenteeseen sekä liikenteeseen. Myös kaupunkimaiseen ympäristöön sijoittuvien merkittävien liikenneinfrahankeiden (liikenneväylät, pysäköintilaitoshankkeet ym.) ympäristövaikutusten kannalta keskeistä on hankkeen sijainti ja koko sekä sen suhde lähialueiden muuhun maankäyttöön. Tällaisissa tapauksissa tarvitaan kiinteä yhteys yksittäisen hankkeen suunnittelun ja vaikutusalueen muun maankäytön suunnittelun välillä. Tällaisten hankkeiden suhde muuhun maankäyttöön soveltuu ensisijaisesti kaavoituksen yhteydessä selvitettäväksi. Tällöin myös näiden hankkeiden ympäristövaikutusten selvittäminen voi kokonaisuudessaan soveltua kaavoituksen yhteydessä tehtäväksi.

Kaavoitukseen liittyvät vaikutusselvitykset voinevat sen sijaan vain harvoin olla ympäristövaikutusten kokonaisarvioinnin kannalta riittäviä sellaisissa hanketyypeissä, joiden ympäristövaikutukset suurelta osin määräytyvät sen perusteella, millä tavalla alueen sisällä tapahtuva toiminta järjestetään (esimerkiksi teollisuus- tai jätteenkäsittelylaitos-hankkeissa prosessien toteuttamistapa).

8.2

Säännöksiä ja niiden soveltamista koskevat ehdotukset

1. Kaavoituksen ja YVA-menettelyn suhdetta tulisi kehittää nykyistä joustavammaksi niin, että YVAL 4.2 §:ssä tarkoitettujen hankkeiden osalta väljennetään YVAL 5.2 §:ään nyt sisältyvää vaatimusta siitä, että hankkeen vaikutukset on jo selvitetty muun lain mukaisessa menettelyssä.

YVAL 5.2 §:ää voitaisiin tarkistaa tähän suuntaan siten, että arviointimenettelyä ei olisi tarpeen soveltaa YVAL 4.2 §:n mukaiseen hankkeeseen tapauskohtaisesti

myöskään silloin, jos voidaan perustellusti arvioida, että vaikutukset tulevat kaavoitusmenettelyssä selvitettyiksi ja selvityksistä kuuleminen suoritetuksi YVAL:ssa edellytetyllä tavalla. Tämä mahdollistaisi kaavoituksessa tehtävien vaikutusarviointien käyttämisen YVA-menettelyn sijaan esimerkiksi tilanteissa, joissa YVA:n tapauskohtainen soveltaminen tulee ratkaistavaksi samaan aikaan kun kaavan laatiminen on käynnissä.

Tämä järjestely edellyttäisi, että YVA-menettelyn soveltamisen tarpeellisuus olisi otettava uudelleen harkittavaksi, jos vaikutusten riittävä arviointi käynnissä olevassa tai tulevassa kaavoituksessa ei jostakin syystä toteudu.

Toisena vaihtoehtona voisi olla se, että YVA-menettelyn tarpeellisuuden ratkaiseminen YVAL 4.2 §:ssä tarkoitettuun hankkeeseen voitaisiin perustellusta syystä lykätä siihen asti kunnes kaava on laadittu. Tämä muistuttaisi MRL 134 §:n säännöstä rakennusluvan käsittelyn lykkäämisestä tietyin edellytyksin kunnes ympäristölupa-asia on ratkaistu.

2. YVA-menettelyn soveltamista yksittäistapauksissa erityisesti kaupan hankkeissa koskevassa ympäristöministeriön kirjeessä 25.2.2009 on katsottu, että YVA-menettelyn soveltamatta jättäminen YVAL 5.2 §:n nojalla sillä perusteella, että hankkeen vaikutukset on riittävän laajasti selvitetty kaavoitusmenettelyssä, edellyttää, että ko. kaava on hyväksytty. Tällä kannanotolla on korostettu vaikutusten arviointia osana kaavan laatimis- ja hyväksymismenettelyä.

YVAL 5.2 §:n sanamuodon mukaan kuitenkin riittävää näyttäisi olevan se, että kaavaa laadittaessa tehtävät riittävät vaikutusselvitykset ovat valmistuneet ja YVAL:n vaatimuksia vastaavat kuulemismenettelyt on suoritettu. Tämän tulkinnan mukaisesti ympäristöministeriö on säännöstä soveltanut 15.4.2003 antamassaan lausunnossa Sipoon Itäsalmen kauppakeskushanketta koskeneesta esityksestä YVA-menettelyn määrittämiseksi (lausunnosta tarkemmin ks. kohta 6.2). Säännöksen tulkintaa tältä osin ei ole käsitelty hallituksen esityksessä eikä oikeuskäytännössä.

Olisi syytä harkita ministeriön ohjeistuksen tarkistamista siten, että YVAL 5.2 §:n soveltaminen olisi mahdollista jo siinä vaiheessa, kun kaavan laadintaan liittyvät selvitykset ovat tosiasiallisesti valmistuneet ja riittävät kuulemismenettelyt on toteutettu. Käytännössä nämä edellytykset voivat yleensä täytyä viimeistään kaavaehdotusvaiheessa. Näin voitaisiin jo ennen edellä 1 kohdassa ehdotetun mahdollisen lainsäädännön tarkistuksen toteutumista parantaa YVA-menettelyn ja kaavoituksen yhteensovittamista. Yhteysviranomaisen YVAL 5.2 §:n mukaan tarvittaessa suorittama muun lain mukaisten selvitysten riittävyden arviointi varmistaisi kaavoituksen yhteydessä laadittujen selvitysten laadun ja vuorovaikutuksen riittävyden YVAL:n vaatimusten näkökulmasta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (SEA-direktiivi) on kaavoituksen osalta pantu Suomessa täytäntöön maankäyttö- ja rakennuslailla. Kuten edellä kohdassa 2.3 jo on todettu, SOVA-lain ja MRL:n soveltamisalan suhde on määritelty SOVA-lain 7 §:n säännöksellä. Sen mukaan SOVA-lain mukaista ympäristöarviointia vastaa-

vasta ympäristövaikutusten arvioinnista kaavojen laatimisen yhteydessä säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa. Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi koskee yleensä laajempaa kokonaisuutta kuin yhtä hanketta. YVAL:n mukaisessa menettelyssä sen sijaan on kysymys yhdestä hankkeesta (tai siihen kuuluvasta hankekokonaisuudesta).

Suomen lainsäädännössä säännellään samalla lainsäädännöllä, maankäyttö- ja rakennuslailla, sekä laaja-alaista maakunta- ja yleiskaavoitusta, joissa painopiste on yleensä viranomaisten muun suunnittelun ja päätöksenteon ohjaamisessa, että asemakaavoitusta, jolla voidaan ohjata maankäyttöä ja rakentamisen edellytyksiä yksittäisessä hankkeessa.

YVA-direktiivi ja SEA-direktiivi eivät estä jäsenvaltioita säätämästä yhdistetystä menettelystä, joka täyttää molempien direktiivien vaatimukset (SOVA:n ja YVA:n keskinäisestä suhteesta tarkemmin mm. Pölönen 2007, s. 150).

Tässä yhteydessä ei ole yksityiskohtaisesti selvitetty edellä esitettyyn lain tarkistukseen mahdollisesti liittyviä muita tarkistustarpeita mm. EY-oikeuden, valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskevan yleissopimuksen (ns. Espoon sopimus) tai valitusoikeutta koskevien säännösten näkökulmasta. Näitä on tarpeen jatkovalmistelussa tarkemmin selvittää.

Myös kaavaselostuksia koskevien MRA:n säännösten täsmentämistä vaikutusarviointien raportointiin liittyviltä osin on syytä harkita.

Eräissä yhteyksissä on ehdotettu, että kaavoitusvaiheessa tulisi voida sitovasti jo ennen kuin YVAL:n mukainen hankkeesta vastaava on tiedossa, päättää, että tietyn kaavaratkaisun mahdollistama hanke voidaan toteuttaa kaavoituksessa suoritettuna vaikutusarvioinnin pohjalta (ks. Sippola-Alho, s. 22–23). Edellä ehdotettu lain tarkistus ei merkitse tällaisen sitovan ennakkollisen ratkaisun mahdollisuutta, vaan YVA-menettelyn soveltamisen tarpeellisuus tulisi myös edellä kohdan 1 mukaisessa tilanteessa uudelleen harkittavaksi, jos aikaisemman päätöksen edellytyksenä ollut vaikutusten riittävä arviointi käynnissä olevassa tai tulevassa kaavoituksessa ei toteudu. Eri osapuolten yhteistyö antaisi kuitenkin käytännössä nykyistä suuremman varmuuden sovellettavista menettelyistä. Sitovan ratkaisun mahdollisuus jo ennen kuin hankkeesta vastaava on tiedossa saattaisi mm. oikeusturvan näkökulmasta olla ongelmallinen, koska tuollainen ratkaisu saatettaisiin tehdä siinä vaiheessa, jossa tiedot tulevasta hankkeesta tai lähialueen käytön muutoksista eivät aina ole riittäviä.

EY-oikeuden näkökulmasta YVAL 5.2 §:n mukaisen poikkeamismahdollisuuden laajentaminen olisi mahdollista myös hankeluetteloön sisältyvien hankkeiden osalta, koska YVA-direktiivi mahdollistaa arviointimenettelyn integroimisen muihin menettelyihin sekä liitteen I että liitteen II hankkeiden osalta. YVAL 5.2 §:n mukaisen periaatteen ulottaminen myös hankeluettelon hankkeisiin merkitsisi kuitenkin verraten merkittävää muutosta nykyiseen lainsäädäntöön eikä lainsäädännön muuttamista tältä osin ole pidettävä tarpeellisena. YVA-menettelyn ja kaavoituksen yhteensovittamista koskevat epäselvyydet ovat erityisesti kohdistuneet tilanteisiin, joissa on ollut pohdittavana YVA-menettelyn soveltaminen yksittäistapauksissa. Sen sijaan näiden menettelyjen yhteensovittamisessa hankeluettelon hankkeiden osalta käytännöt näyttävät varsin vakiintuneilta ja toimivilta. Yhteensovittamista voidaan näiltä osin tarvittavissa määrin kehittää ohjauksella.

Muita toimenpide-ehdotuksia

Kaavoituksen merkityksen lisääminen vaikutusten arvioinnissa ja kaavoituksen parempi yhteensovittaminen YVA-menettelyn kanssa korostaa laadukkaan kaavoituksen ja kaavoitusprosessien riittävän vuorovaikutteisuuden merkitystä. Erityisesti on tarpeen varmistaa kaavoituksessa tehtävän ympäristövaikutusten arvioinnin riittävä laatutaso sekä riittävät voimavarat ja asiantuntemus.

YM:n ohjausta maakuntakaavoitukseen ja ELY-keskusten ohjausta kuntien kaavoitukseen tulee edelleen kehittää ja korostaa siinä vaikutusten laadukasta arviointia. Tämä koskee erityisesti sellaisia kaavahankkeita, joissa YVA-menettelyn mahdollinen korvaaminen kaavoitukseen liittyvällä vaikutusten arvioinnilla saattaa tulla kysymykseen.

Kaavoitukseen liittyviä viranomaisneuvotteluja on tarpeen edelleen kehittää vaikutuksiltaan merkittävien kaavojen osalta. Erityisesti on tarpeen korostaa, että kaavaan liittyvät tutkimus- ja selvitystarpeet tulevat mahdollisuuksien mukaan esille ja selvitysten laadunvarmistukseen kiinnitetään huomiota jo valmisteluvaiheen viranomaisneuvotteluissa. Tällöin voidaan tarpeen mukaan jo kaavoituksen alkuvaiheessa eri osapuolten yhteistyöllä prosessi suunnitella niin, että kaavoitukseen liittyvät selvitykset ja vuorovaikutus vastaavat myös YVA-lain vaatimuksia.

Hallinnon toiminnan johdonmukaisuuden ja yhdenvertaisuuden kannalta on myös tärkeää, että ELY-keskukset yhteysviranomaisina aktiivisesti seuraavat alueellaan vireille tulevia merkittäviä hankkeita ja omasta aloitteestaan ottavat tarpeen mukaan harkittavaksi YVA-menettelyn tapauskohtaisen soveltamisen.

Vaikutusten arviointi kaavoituksessa on lähtökohtaisesti kaavaa laativan kunnan (tai maakuntakaavan osalta maakunnan liiton) tehtävä. Kaavoitusviranomainen ja hanketta suunnitteleva taho voivat maankäyttösopimuksessa tai muulla sopimuksella sopia, että hankkeesta vastaava vastaa myös vaikutusten arvioinnin kustannuksista. Näin on käytännössä usein menetelty varsinkin silloin, kun kyseessä on ollut tiettyä hanketta varten laadittava kaava. Vastuu kaavoituksen lainmukaisuudesta ja siten myös selvitysten riittävydestä on kuitenkin tällöinkin kaavoitusviranomaisella.

Kokemukset YVA-menettelyistä ovat osoittaneet, että hankkeesta vastaavat ovat monissa tilanteissa olleet aktiivisesti kehittämässä vaikutusten arviointia. Hankkeesta vastaavien ja kuntien yhteistyö vaikutusten arvioinnin kehittämiseksi myös kaavoituksessa on tarpeen. Viime vuosina kehitetyt kumppanuuskaavoituksen tai muut julkisten ja yksityisten toimijoiden yhteistyömuodot voivat soveltua hyvin erityisesti sellaiseen hankekaavoitukseen, jossa kaavan vaikutusten arviointi mahdollisesti voisi korvata erillisen YVA-menettelyn.

Kaavoituksen ja YVA-menettelyn ohjauksessa on tarpeen edelleen korostaa menettelyjen yhteensovittamista. Keskeisimpiä hanketyyppejä koskeva yksityiskohtaisempi ohjeistus saattaisi olla tarpeen. Esimerkiksi osallistumis- ja arviointisuunnitelmien ja kaavaselostusten sisältöä on tarpeen kehittää varsinkin vaikutuksiltaan merkittävien kaavojen osalta. Arviointiohjelman ja arviointiselostuksen sisältöä koskevat YVAA:n säännökset voisivat tällöin olla yhtenä lähtökohtana.

LÄHDEAINEISTOA

HE 319/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 101/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

HE 182/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta.

HE 243/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 210/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta.

Jantunen, Jorma – Hokkanen, Pekka. YVA-lainsäädännön toimivuusarviointi. Suomen ympäristökeskus. Raporttiluonnos 10.2.2010.

Pölonen, Ismo. Ympäristövaikutusten arviointimenettely. Tutkimus YVA-menettelyn oikeudellisesta asemasta ja kehittämistarpeista ympäristöllisen vaikuttavuuden näkökulmasta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 280. Jyväskylä 2007.

Pölonen, Ismo. Erillisselvitys Suomen YVA-järjestelmän toimivuusarviointiin. 2009.

Sippola-Alho, Tanja. Kaavoitus ja ympäristövaikutusten arviointi. Ympäristöjuridiikka 3–4/2002, s. 8–23.

Ympäristöministeriö. Vaikutusten arviointi kaavoituksessa. Ympäristöhallinnon ohjeita 10/2006.

Ympäristöministeriö. YVA- lain mukaisen arviointimenettelyn soveltaminen yksittäistapauksessa, erityisesti kaupan hankkeissa. YM:n kirje alueellisille ympäristökeskuksille 25.2.2009.

Selvityksen laatimisen yhteydessä on lisäksi käyty läpi seuraavat YM:n ja alueellisten ympäristökeskusten päätökset ja lausunnot:

Ympäristöministeriön lausunto 18/5239/97, 7.5.1997

Ympäristöministeriön päätös 1/59/98, 1.7.1998

Ympäristöministeriön lausunto 7/5239/2001, 15.4.2003

Lapin ympäristökeskuksen lausunto LAP-2004-J-28-53, 9.3.2005

Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskuksen päätös PPO-2006-R-7-53, 22.12.2006

Pohjois-Savon ympäristökeskuksen päätös PSA-2007-R-2-531, 25.1.2007

Kainuun ympäristökeskuksen päätös KAI- 2007-R-1, 30.1.2007

Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskuksen päätös PPO-2007-R-2-531, 19.2.2007

Lapin ympäristökeskuksen päätös LAP-2007-J-16-531, 11.5.2007

Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskuksen päätös PPO-2007-L-175-531, 22.5.2007

Pohjois-Savon ympäristökeskuksen päätös PSA-2007-R-5-531, 31.5.2007

Pohjois-Savon ympäristökeskuksen päätös PSA-2007-R-12-531, 7.12.2007

Lounais-Suomen ympäristökeskuksen päätös LOS-2007-J-104-53, 20.3.2008

Kainuun ympäristökeskuksen päätös KAI-2006-Y-209, 4.4.2008

Lounais-Suomen ympäristökeskuksen päätös LOS-2008- J-18-53, 24.4.2008

Etelä-Savon ympäristökeskuksen päätös ESA-2008-R-7-53, 30.1.2009

Pohjois-Savon ympäristökeskuksen päätös PSA-2009-R-11, 29.12.2009

KUVAILEHTI

<i>Julkaisija</i>	Ympäristöministeriö Rakennetun ympäristön osasto			<i>Julkaisu-aika</i> Syyskuu 2010
<i>Tekijä(t)</i>	Auvo Haapanala			
<i>Julkaisun nimi</i>	YVA-lain ja maankäyttö- ja rakennuslain suhde			
<i>Julkaisusarjan nimi ja numero</i>	Ympäristöministeriön raportteja 16/2010			
<i>Julkaisun teema</i>				
<i>Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut</i>				
<i>Tiivistelmä</i>	<p>Ympäristöministeriö käynnisti loppuvuodesta 2007 YVA-lainsäädännön toimivuuden arvioinnin. Arvioinnin suoritti ministeriön tilauksesta Suomen ympäristökeskus (SYKE).</p> <p>Ympäristöministeriö teetti toimivuusarvioinnin yhteydessä erillisselvityksen YVA-lain ja maankäyttö- ja rakennuslain välisestä suhteesta, koska kaavoituksen ja YVA-menettelyn suhde ja menettelyjen yhteensovittaminen on ollut esillä eri yhteyksissä lakien soveltamisessa.</p> <p>Maankäyttö- ja rakennuslain osalta selvityksessä on tarkasteltu erityisesti kaavoituksen ja YVA-menettelyn välistä suhdetta. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten muiden lupien suhde YVA-menettelyyn ei ole kuulunut tarkastelun piiriin.</p> <p>Laaditun selvityksen mukaan YVA-lainsäädännön toimivuusarvioinnin osana suoritettut haastattelut sekä muut selvitykset ja kokemukset ovat osoittaneet, että kaavoituksen ja YVA-menettelyn yhteensovittamisessa on paljon ongelmia ja epäselvyyttä. Epäselvyys koskee erityisesti kysymystä siitä, milloin kaavoituksessa tehtävä vaikutusten arviointi voi korvata YVA-menettelyn.</p> <p>Selvityksen keskeisenä johtopäätöksenä on, että menettelyjen erilaisen luonteen vuoksi kaavoituksen ja YVA-menettelyn yhteensovittamisen ongelmia ei voitane poistaa pelkästään paremmalla ohjauksella ja yhteistyöllä, vaan tarvitaan myös säädöstarkistuksia.</p>			
<i>Asiasanat</i>	YVA-laki, maankäyttö- ja rakennuslaki, YVA-menettely, kaavoitus, ympäristövaikutusten arviointi, toimivuusarviointi			
<i>Rahoittaja/ toimeksiantaja</i>	Ympäristöministeriö			
	ISBN 978-952-11-3787-7 (PDF)	ISBN	ISSN 1796-170X (verkkoj.)	ISSN
	<i>Sivuja</i> 53	<i>Kieli</i> suomi	<i>Luottamuksellisuus</i> julkinen	<i>Hinta (sis. alv 8 %)</i>
<i>Julkaisun myynti/ jakaja</i>	www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja			
<i>Julkaisun kustantaja</i>				
<i>Painopaikka ja -aika</i>	Helsinki 2010			

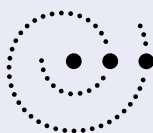
PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet Avdelningen för den byggda miljön	Datum September 2010		
Författare	Auvo Haapanala			
Publikationens titel	YVA-lain ja maankäyttö- ja rakennuslain suhde (Förhållandet mellan MKB-lagen och markanvändnings- och bygglagen)			
Publikationsserie och nummer	Miljöministeriets rapporter 16/2010			
Publikationens tema				
Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt				
Sammandrag	<p>Miljöministeriet startade i slutet av år 2007 en evaluering av MKB-lagens funktionsduglighet. Bedömningen genomfördes av Finlands miljöcentral (SYKE) på ministeriets beställning.</p> <p>Miljöministeriet lät i samband med evalueringen även göra en specialutredning om förhållandet mellan MKB-lagen och markanvändnings- och bygglagen, eftersom förhållandet mellan och sammanjämkandet av planläggningen och MKB-förfarandet lyfts fram i olika sammanhang där lagarna tillämpats.</p> <p>Vad gäller markanvändnings- och bygglagen har alltså främst förhållandet mellan planläggningen och MKB-förfarandet granskats. Förhållandet mellan övriga tillstånd som omfattas av markanvändnings- och bygglagen och MKB-förfarandet har inte ingått i granskningen.</p> <p>Enligt de intervjuer, utredningar och erfarenheter som utgör en del av evalueringen av MKB-lagstiftningens funktionsduglighet finns det många problem och oklarheter vad gäller sammanjämkning av MKB-förfarandet och planläggningen. Oklarheter råder främst när den bedömning av planens konsekvenser som ingår i planläggningen kan ersätta MKB-förfarandet.</p> <p>Den viktigaste slutsatsen som kan dras utgående från evalueringen är att eftersom förfarandena till sin natur i stor utsträckning avviker från varandra, kan inte problemen med sammanjämkandet av planläggningen och MKB-förfarandet lösas endast med bättre vägledning och mera samarbete, utan det behövs också en revidering av författningarna.</p>			
Nyckelord	MKB-lagen, markanvändnings- och bygglagen, MKB-förfarande, planläggning, miljökonsekvensbedömning, evaluering av lagstiftningen			
Finansiär/ uppdragsgivare	Miljöministeriet			
	ISBN 978-952-11-3787-7 (PDF)	ISBN	ISSN 1796-170X (online)	ISSN
	Sidantal 53	Språk Finska	Offentlighet Offentlig	Pris (inneh. moms 8 %)
Beställningar/ distribution	www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja			
Förläggare				
Tryckeri/tryckningsort och -år	Helsingfors 2010			

Ympäristöministeriö käynnisti loppuvuodesta 2007 YVA-lainsäädännön toimivuuden arvioinnin. Arvioinnin suoritti ministeriön tilauksesta Suomen ympäristökeskus. Ympäristöministeriö teetti toimivuusarvioinnin yhteydessä erillisselvityksen YVA-lain ja maankäyttö- ja rakennuslain välisestä suhteesta, koska kaavoituksen ja YVA-menettelyn suhde ja menettelyjen yhteensovittaminen on ollut esillä eri yhteyksissä lakien soveltamisessa.

Selvityksen mukaan YVA-lainsäädännön toimivuusarvioinnin osana suoritettavat haastattelut sekä muut selvitykset ja kokemukset osoittavat, että kaavoituksen ja YVA-menettelyn yhteensovittamisessa on paljon ongelmia ja epäselvyyttä. Epäselvyys koskee erityisesti kysymystä siitä, milloin kaavoituksessa tehtävä vaikutusten arviointi voi korvata YVA-menettelyn.

Selvityksen keskeisenä johtopäätöksenä on, että menettelyjen erilaisen luonteen vuoksi kaavoituksen ja YVA-menettelyn yhteensovittamisen ongelmia ei voitane poistaa pelkästään paremmalla ohjauksella ja yhteistyöllä, vaan tarvitaan myös säädöstarkistuksia.



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT